



# Las Ayudas al Funcionamiento y la lucha contra la despoblación: Impacto económico

Informe elaborado por SIR S.L. para la Red SSPA

13 Julio 2023

## Índice

1. Introducción y resumen ejecutivo.....	3
2. Las Ayudas de Finalidad Regional y la lucha contra la despoblación.....	11
2.1. Las Ayudas al funcionamiento en el marco demográfico, empresarial y empleo de las provincias objetivo .....	11
2.2. Caracterización productiva y competitividad empresarial de las provincias objetivo.....	25
2.3. Magnitudes territoriales y socioeconómicas de las Ayudas al funcionamiento .....	30
3. Evaluación ex ante del impacto socioeconómico de las Ayudas al funcionamiento .....	37
3.1. Descripción de las Ayudas al funcionamiento aprobadas en la Ley 31/2022 de PGE para 2023 .....	37
3.2. Marco metodológico .....	39
3.3. Marco económico y laboral del Territorio SSPA: PIB, Rentas y Costes Laborales.....	42
3.4. Impacto socioeconómico.....	45
3.5. Discusión de los resultados obtenidos .....	50
4. Simulación del impacto de la aplicación de las Ayudas al funcionamiento al límite permitido por la UE .....	52
4.1. Bonificación del 100% de la Cuota Empresarial por Contingencias Comunes .....	52
4.2. Escenario de Ayudas al funcionamiento equivalentes al 20% de los Costes Laborales Brutos de las empresas.....	53
5. Conclusiones.....	56
Referencias .....	59

## 1. Introducción y resumen ejecutivo

En el año 2013 la Confederación de Empresarios de Cuenca (CEOE-CEPYME Cuenca), la Federación de Organizaciones Empresariales Sorianas (FOES) y la Confederación de Empresarios de Teruel (CEOE Teruel), comenzaron a trabajar conjuntamente para buscar soluciones al problema común de la despoblación en los únicos tres territorios NUTS3 españoles que cuentan con menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>. Como continuidad a esa colaboración, en 2016 las tres organizaciones empresariales constituyeron la Red SSPA (*Southern Sparsely Populated Areas*, SSPA), lobby europeo que lleva años dedicando tiempo, recursos humanos y recursos económicos a la búsqueda de soluciones contra la despoblación en Zonas Escasamente Pobladas.

En este trabajo en beneficio de las tres provincias, la Red SSPA cuenta además con la colaboración económica de las tres Diputaciones provinciales de Cuenca, Soria y Teruel, así como de Globalcaja de Cuenca, de la Caja Rural de Soria, y de la Caja Rural de Teruel.

La principal misión de la Red SSPA es convertir estas áreas escasamente pobladas en territorios atractivos para vivir, para trabajar y para invertir, garantizando así su futuro. Para lograr este objetivo, la Red propone y respalda políticas y propuestas concretas que puedan contribuir de manera significativa a revertir la crisis social, económica y demográfica que afecta a estos territorios. Entre los objetivos específicos que busca alcanzar, la Red SSPA promueve y coordina los esfuerzos de los diversos actores socioeconómicos para establecer un marco normativo a escala comunitaria, y también en el ámbito nacional, que respalde nuevas políticas, estrategias y acciones coordinadas, transversales y proactivas en la lucha contra la despoblación y para la revitalización socioeconómica del medio rural más afectado por este fenómeno. Para ello desde la Red, se examina toda la normativa que pudiera influir negativa o positivamente sobre los 3 territorios y sobre las empresas asentadas en los mismos, al objeto de trasladar la realidad existente y las consecuencias que tendría la aplicación de dichas normativas en las tres provincias. Además, la Red SSPA se esfuerza por sensibilizar y difundir a toda la sociedad las oportunidades socioeconómicas de los territorios SSPA, así como de visibilizar las políticas y estrategias más adecuadas para revertir los procesos de despoblación, envejecimiento y pérdida de actividad económica que actualmente les afectan.

El presente documento, redactado a solicitud de la Red SSPA, describe el impacto de las Ayudas al Funcionamiento aprobadas por el Gobierno español en la Disposición Adicional nonagésimo primera de la Ley 31/2023 de 23 de diciembre de 2023 de los Presupuestos Generales del Estado.

Estas ayudas buscan compensar a las empresas los mayores costes de desarrollar una actividad económica en zonas despobladas, buscando un efecto incentivador para la actividad empresarial con el propósito el de fijar y atraer población en las provincias de Cuenca, Soria y Teruel, que forman el que denominaremos en los sucesivos "Territorio SSPA". Este primer informe se refiere a las ayudas generales, consistentes en una bonificación del 5% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias

comunes. Este porcentaje de bonificación se está aplicando desde el 1 de enero del presente año para todos los asalariados contratados antes de la fecha mencionada por las empresas radicadas en las tres provincias mencionadas. Esta medida lograría, en principio, reactivar la actividad económica haciendo de estas tres provincias, territorios más atractivos y ventajosos para la inversión empresarial, algo que ayudaría a incrementar el número de contrataciones y a mejorar las condiciones salariales de los trabajadores existentes. Con ello indudablemente se lograría atraer más trabajadores, frenando el proceso de despoblación.

En lo que se refiere a las nuevas altas laborales de las empresas radicadas en las tres provincias, las bonificaciones aludidas alcanzarían el 15% de la cuota empresarial por contingencias comunes si las altas se producen en municipios de 1.000 o más habitantes y al 20% si se producen en municipios de menos de 1.000 habitantes. Los trabajadores autónomos, por su parte, siempre que cumplieren una serie de requisitos como no haber estado de alta en los dos años precedentes y realizar íntegramente su actividad en la provincia de residencia, se beneficiarían de una extensión de un año de la tarifa plana a la Seguridad Social de 80 euros.

Tanto en el caso de las nuevas altas laborales como de los trabajadores autónomos, igualmente se están aplicando ya. Lo interesante de estas medidas, bastante más sustantivas que las que bonifican a los trabajadores en alta antes del 1 de enero de 2023, es no tanto a cuántos trabajadores está afectando ya, sino cuál será su impacto prospectivo en base anual, por ejemplo. Estas medidas tienen claras implicaciones para la atracción de nuevas empresas y nuevos pobladores, pero no afectarán a tantos trabajadores y empresas como los que ya forman el tejido laboral y empresarial existente. La evaluación prospectiva del impacto que estas ayudas a las nuevas altas de asalariados y autónomos pueda causar se realizará en una segunda fase aplicando técnicas adicionales de trabajo de campo ya previstas.

oooOooo

El contenido de este informe de primera fase consiste en tres apartados en los que se analizan, respectivamente, el tejido empresarial y laboral del Territorio SSPA (competitividad empresarial), la evaluación del impacto de las Ayudas al funcionamiento del 5% de bonificación para trabajadores en alta antes del 1 de enero de 2023 y la simulación de un escenario adicional en el que el 5% pasa a ser el límite máximo de bonificación permitido, el 20% de los Costes Laborales Brutos. Esta importante deducción máxima resulta ser superior a la cuota empresarial abonada en las tres provincias SSPA, por lo que la bonificación total de dicha cuota empresarial, lo que equivale a un 10,88% efectivo de los Costes Laborales Brutos, pasa a ser un escenario intermedio en el que las Ayudas al funcionamiento pasan a ser 20 veces mayores que las derivadas del 5% de la cuota empresarial a la Seguridad Social. Por fin, dado que el límite antes mencionado del 20% de los Costes Laborales Brutos no se agota con este escenario intermedio, se simula un escenario final en el que a la bonificación del 100% de la cuota empresarial se le suman ayudas adicionales hasta ese límite por la vía de otros incentivos a los gastos de las empresas de las tres provincias SSPA.

Los principales hallazgos del análisis realizado en esta primera fase de la investigación son los siguientes:

1. En el Territorio SSPA nos encontramos ante tres de las zonas más escasamente pobladas de la Unión Europea. Si descontamos los cinco municipios con estatus urbano (más de 10.000 habitantes) la densidad demográfica se limita a 6,4 habitantes por kilómetro cuadrado. Ni siquiera los municipios urbanos en su conjunto alcanzan la densidad media española (73 habitantes, por 94).
2. La atomización del tejido empresarial en el Territorio SSPA se confirma en la ratio de trabajadores por empresa, 7,8 (casi cuatro puntos menos que el conjunto del país). Otra muestra del menor tamaño se aprecia en la capitalización relativa, obtenida de la relación entre el PIB y el número de empresas: 336.980 euros anuales por empresa activa, un 24,1% menos que la media nacional.
3. Las Ayudas al funcionamiento consistentes en la bonificación del 5% se aplican a las empresas con asalariados, que representan un 47,6% del total del censo de empresas activas (con y sin asalariados) en el territorio SSPA. Asimismo, estas ayudas se aplican exclusivamente a los trabajadores en alta antes del 1 de enero de 2023 con contrato indefinido, el 51,4% del total de afiliados (asalariados y autónomos).
4. De lo anterior se deduce que la potencia de las medidas adoptadas va a ser reducida ya que las medidas de mayor impacto se aplican a las nuevas altas laborales (asalariados), que van a ser escasas en comparación con los más de 136 mil asalariados a la Seguridad Social existentes en las tres provincias SSPA a finales de diciembre de 2022.
5. Las medidas para los nuevos trabajadores autónomos se presume que también tengan un impacto reducido ya que solo afectan a las nuevas altas, no a los más de 39 mil autónomos de fin de 2022 en el Territorio SSPA y, aun así, lo único que hacen es prolongar en el tiempo (un año adicional) las tarifas planas ya existentes antes de la promulgación de la Ley Presupuestaria para 2023.
6. El 5% de la bonificación sobre las cotizaciones empresariales es de 24,95 millones de euros, o un 0,63% efectivo de los salarios brutos generados. Y un 0,54% del coste laboral bruto (remuneración total de los asalariados). Habida cuenta de los 136.246 afiliados registrados en 2022, estaríamos contemplando una bonificación de 183,12 euros al año, o de 15,26 euros al mes, por trabajador.
7. Sobre el tipo de cotización nominal por contingencias comunes a cargo del empleador en ese año, que fue del 24,1% de la base de cotización correspondiente a cada trabajador (téngase, no obstante, en cuenta que el MEI no se puede bonificar, y por tanto se aplica la reducción sobre el 23,60%) la

bonificación del 5% equivale solamente a 1,23 puntos porcentuales de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes.

8. Las bonificaciones por nuevas contrataciones (con bases de 2022) ascenderían a 45,80 euros año por trabajador para contratados en municipios de mil o más habitantes (bonificación de un 15% de la cuota empresarial) y a 60,95 euros año por trabajador para contratados en municipios de menos de mil habitantes (bonificación de un 20%).
9. En términos de puntos porcentuales de bonificación sobre el coste laboral bruto, nos encontraríamos con que las Ayudas al funcionamiento para nuevas altas laborales (asalariados) equivaldrían a 3,69 puntos porcentuales de la cuota empresarial por contingencias comunes (el 23,6% en 2022) en municipios de mil y más habitantes y de 4,92 puntos porcentuales de dicha cuota en municipios de menos de mil habitantes.
10. La “perturbación” (positiva, ahorro de costes laborales) que reciben las tres provincias del Territorio SSPA es de aproximadamente 24,95 millones de euros, equivale a un 0,54% del Coste Laboral Bruto y a un 0,24% del PIB generados en el territorio. Respecto al gasto en el marco de los Presupuestos Generales del Estado (unos 347,5 millardos de euros en 2022), las ayudas al funcionamiento por este concepto representarían pues el 0,007% de los PGE.
11. El PIB de las tres provincias mejoraría solamente en 19,55 millones, un mero 0,19% del PIB actual en estos territorios. El aparato productivo provincial aumentaría su empleo (o evitaría que se perdiesen) en 306 trabajadores equivalentes a tiempo completo, fundamentalmente trabajadores asalariados, un 0,17% del empleo existente antes de la adopción de las medidas. Y se produciría un aumento de la recaudación impositiva general de 5,86 millones de euros. Este retorno fiscal equivale al 23,50% del coste de la medida (los 24,95 millones de euros del punto anterior) que la administración central recupera a través del sistema tributario.
12. En un escenario alternativo consistente en bonificar el 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social<sup>1</sup>, el coste de las ayudas sería de 499,05 millones de euros, un 10,88% del coste laboral bruto. El impacto sobre el PIB provincial sería de 390,94 millones de euros, un 3,75% del PIB provincial, lo que constituye una gran aportación al PIB. La creación (o mantenimiento) de 6.118 empleos equivalentes a tiempo completo (un 3,49% del empleo existente). Y un retorno fiscal de 117,28 millones de euros.

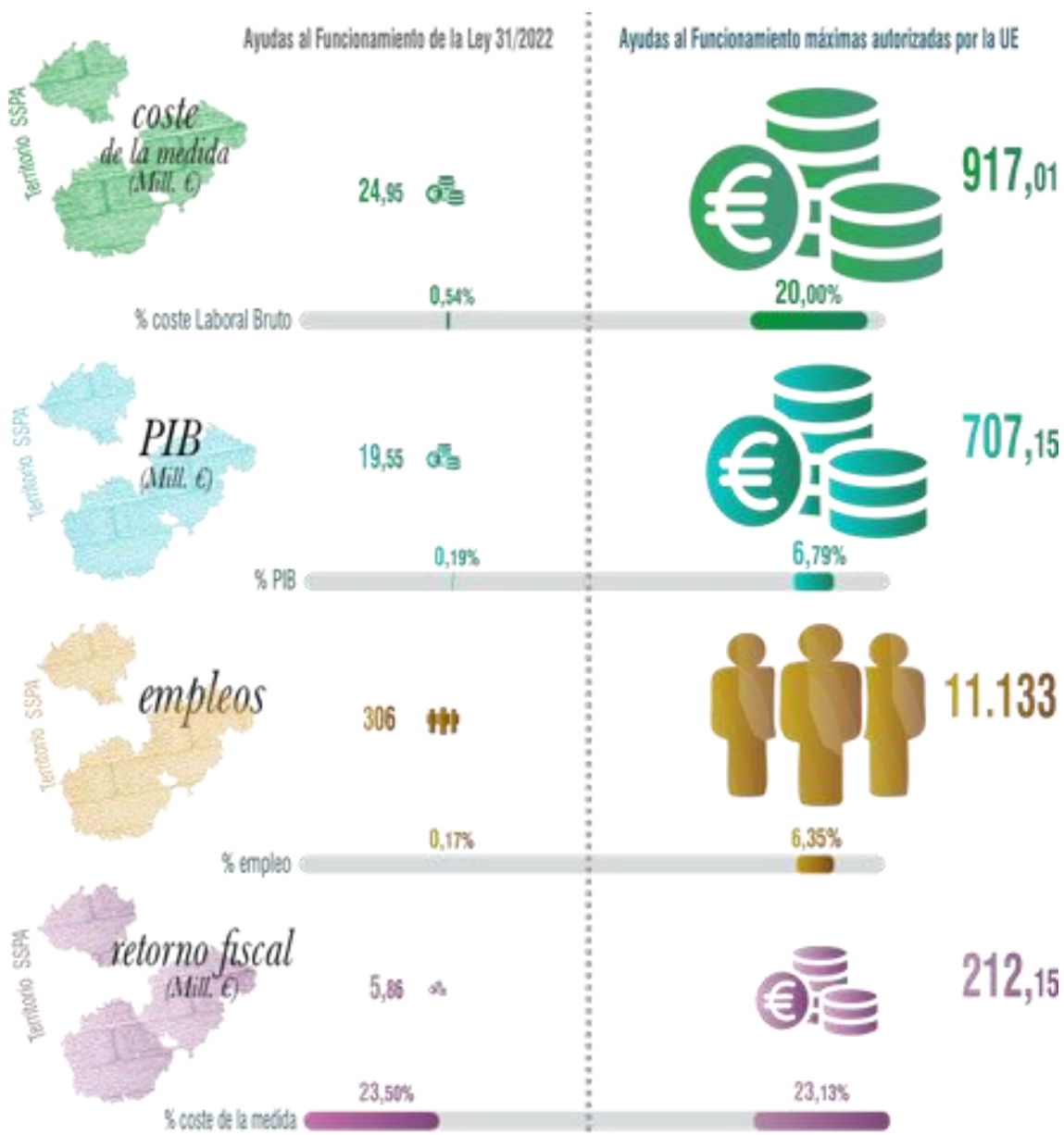
---

<sup>1</sup> Como se advierte también en el texto principal (Sección 4.1) la aplicación del límite de Ayudas al funcionamiento permitido por la UE, el 20% de los Costes Laborales Brutos, llevaría a una perturbación positiva que superaría con creces la cuota empresarial a la Seguridad Social, por lo que este escenario de bonificación al 100% (exoneración de hecho) quedaría muy por debajo de ese máximo permitido. Véase punto 13 a continuación y su nota al pie).

13. La simulación de Ayudas al funcionamiento que, por la vía de bonificaciones a las cuotas empresariales a la Seguridad Social, a la inversión u otras vías (como el relevo generacional, la formación, la digitalización o la movilidad de los trabajadores), apurasen los máximos autorizados por la UE, revela impactos muy potentes sobre la competitividad de las empresas y los trabajadores de las provincias elegibles que deben tenerse en cuenta a la hora de una reformulación más eficaz y efectiva de las ayudas.
14. Así, la perturbación positiva registrada por los territorios SSPA sería de 917 millones de euros cuyo impacto sobre el PIB territorial ascendería a 707 millones de euros (el 6,79% del PIB de 2022), sobre el empleo a 11.133 empleos equivalentes a tiempo completo (el 6,35 del empleo territorial, mayoritariamente asalariado), con un retorno fiscal de 212,15 millones equivalente al 23,13% del coste de esta política
15. No se han simulado en esta fase los impactos de las bonificaciones a la cuota empresarial por nuevas altas (15% en municipios de menos de 1.000 habitantes y 20% en el resto) ni la extensión del periodo de aplicación de la tarifa plana de los nuevos autónomos. La determinación del potencial de estas medidas en la generación de empleo y empresas (o aumento de la escala de las existentes) debe hacerse mediante un trabajo de campo de cierta entidad que se ha programado para una segunda fase.
16. No obstante, la forma que se presentan las medidas de la Disposición Adicional nonagésimo primera en la Ley 2023 es distorsionadora en un importante sentido: los “efectos frontera”, y no solo espaciales, sino también funcionales. Es decir, la barrera de los 1.000 habitantes, a ambos lados de la cual hay tratamiento muy diferente es rechazable porque crea incentivos perversos a comportamientos estratégicos para aprovechar las ayudas. De la misma forma que tratar de forma diferente a los trabajadores existentes antes del 1 de enero de 2023 que a las nuevas altas laborales del 1 de enero en adelante, se trate de asalariados o autónomos.

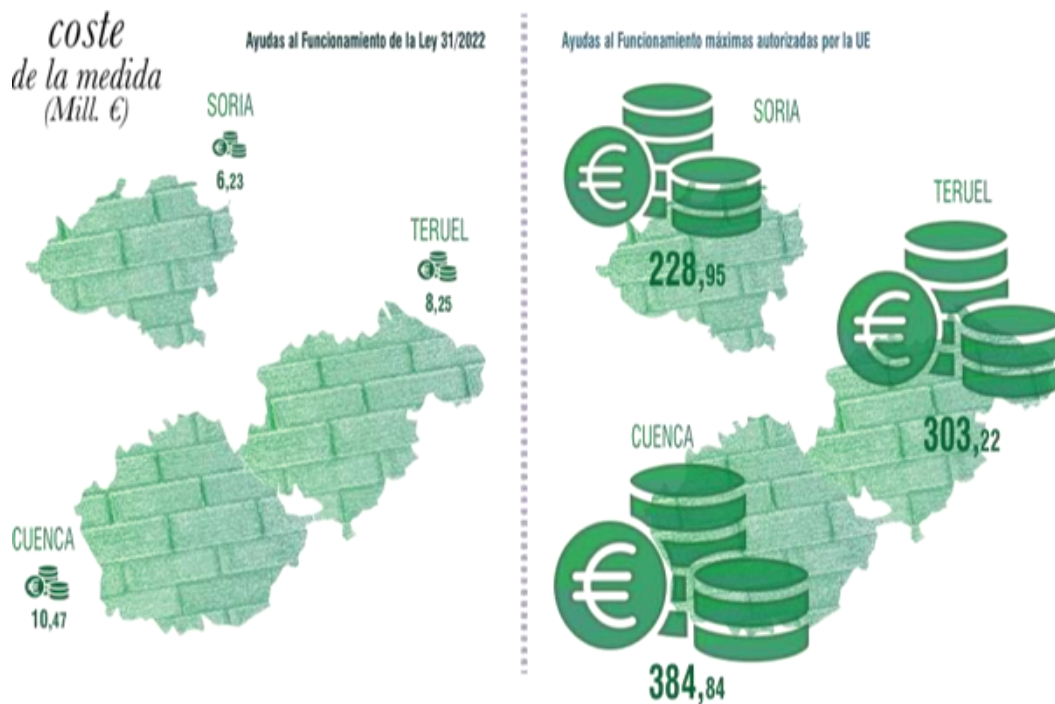
## Las Ayudas al funcionamiento en el escenario vigente y en el escenario de máximos permitido por las normas de la UE

### Coste de la medida e impacto socioeconómico – Total Territorio SSPA

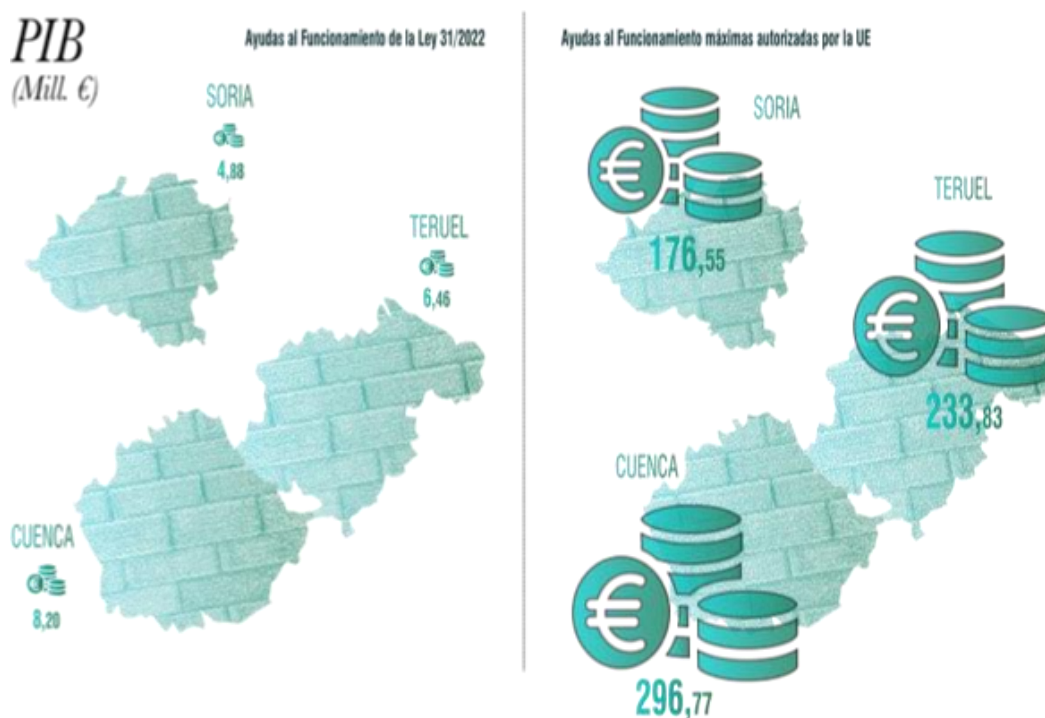




## Las Ayudas al funcionamiento en el escenario vigente y en el escenario de máximos permitido por las normas de la UE Detalle provincial del coste de la medida



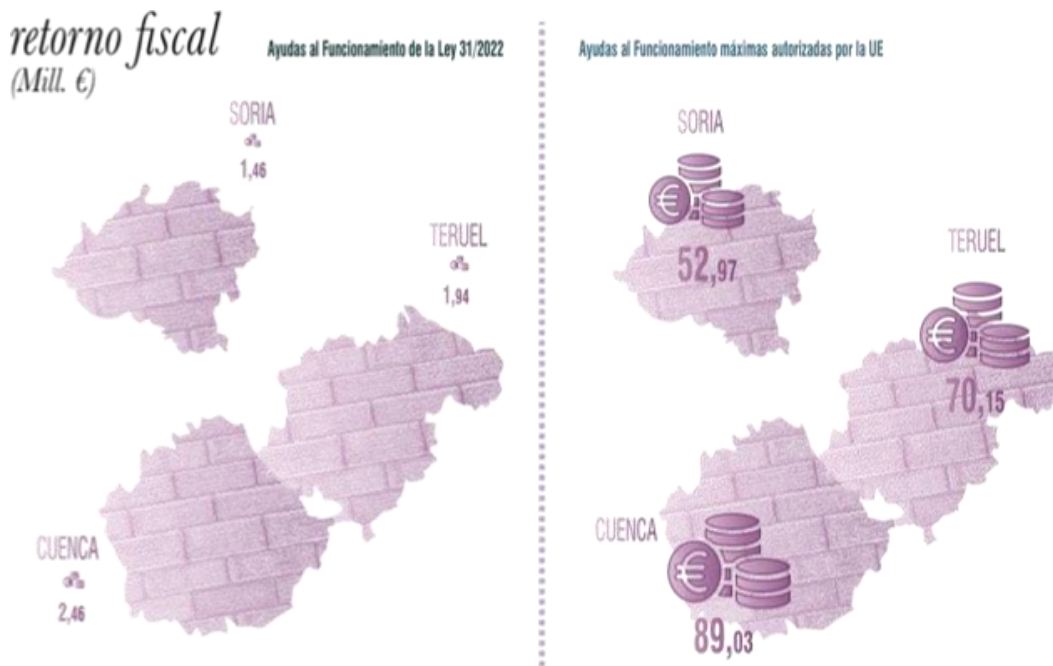
## Las Ayudas al funcionamiento en el escenario vigente y en el escenario de máximos permitido por las normas de la UE Detalle provincial del impacto sobre el PIB



### Las Ayudas al funcionamiento en el escenario vigente y en el escenario de máximos permitido por las normas de la UE Detalle provincial del impacto sobre el empleo



### Las Ayudas al funcionamiento en el escenario vigente y en el escenario de máximos permitido por las normas de la UE Detalle provincial del retorno fiscal



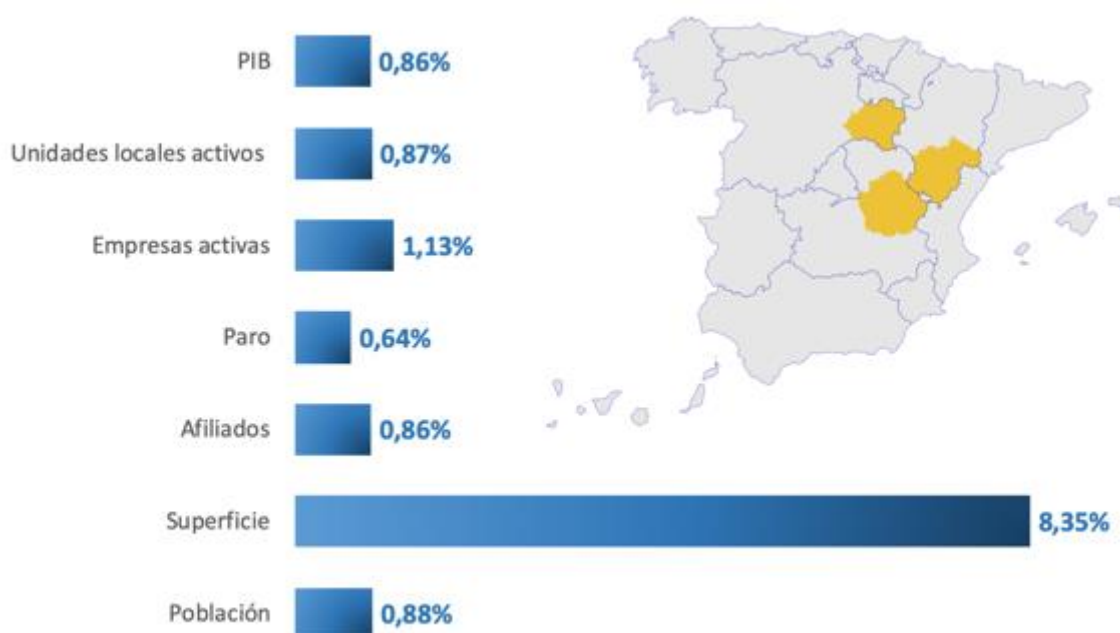
## 2. Las Ayudas de Finalidad Regional y la lucha contra la despoblación

### 2.1. Las Ayudas al funcionamiento en el marco demográfico, empresarial y empleo de las provincias objetivo

#### El significado del territorio SSPA en España

Las tres provincias objetivo de las Ayudas al funcionamiento que conforman la Red española SSPA, Cuenca, Soria y Teruel, suman más de un 8% de la superficie española, por encima de la mayoría de las Comunidades Autónomas<sup>2</sup>. Pero este protagonismo territorial se diluye en las variables socioeconómicas representadas.

#### PESO SOCIODEMOGRÁFICO, TERRITORIAL Y ECONÓMICO DE LA RED SSPA EN ESPAÑA % RESPECTO TOTAL DEL PAÍS



Fuente: Población (Padrón-INE, Ene'2022), Superficie km<sup>2</sup>, Afiliados (TGSS, Abr'2023), Paro (SEPE, Abr'2023), Empresas activas (DIRCE-INE, 2022), Unidades locales activos (DIRCE-INE, 2022), PIB, miles € a precios mercado (Contabilidad Regional-INE, 2020) (INE).

La población agregada de las tres provincias no logra superar el medio millón de habitantes (418.013 habitantes, Padrón 2022), tan sólo un 0,88% de la población española. **La participación demográfica ha retrocedido** en las últimas décadas. En 1998 representaban un 1,07%), derivado de la caída de un 2,2% de la población entre 1998 y 2022, que contrasta con el crecimiento del 19,1% de la media española. Asimismo, la

<sup>2</sup> El territorio SSPA, 42.256 km<sup>2</sup>, equivaldría a la quinta Comunidad Autónoma, por delante de Extremadura, Cataluña, Galicia o Comunitat Valenciana.

densidad se reduce a 9,9 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a 93,8 en el total español, y claramente por debajo del umbral de 12,5 habitantes establecido por la Unión Europea para definir un **territorio gravemente despoblado**<sup>3</sup>.

**El rango de las variables económicas sigue un patrón similar al demográfico.** Se contabilizan 175.810 afiliados en el mes de abril de 2023 (TGSS), equivalente al 0,86% del país. De hecho, la ratio de afiliados por habitante es prácticamente idéntica: 0,42 en la Red SSPA y 0,43 en la media española.

En cuanto las **variables empresariales**, el porcentaje de las unidades de locales activas también es coherente con el peso demográfico, 0,87% (34.505 en el año 2022), pero aumenta en las empresas activas hasta el 1,13% (28.391 en el año 2022), lo que denota un tejido empresarial más atomizado.

La fuerza laboral viene expresada en el número de afiliados a la Seguridad Social, 175.810 (abril de 2023), un 0,86% del país, tan sólo dos décimas menos que el peso demográfico.

El **desempleo afecta menos al territorio SSPA; de hecho, uno de los grandes problemas de las tres provincias es la falta de trabajadores.** Los parados registrados en abril de 2023 fueron 17.744, un 0,64% del país. Es decir, la ratio de parados por cada cien afiliados es del 10,1, 3,6 puntos menos que en el conjunto del país. Atendiendo a los datos EPA para el primer trimestre de 2023, el número de desempleados se eleva a 23.000, que equivale a una tasa de desempleo<sup>4</sup> del 11,63%, por debajo de la media española (13,26%).

El PIB a precios de mercado se cifra en 9.567,2 millones de euros para el año 2020. La riqueza económica agregada de estas provincias tiene un significado casi idéntico al del peso demográfico y de empleo, 0,86%. Asimismo, la renta neta media por persona, 12.138 euros, también está alineada (12.292 euros).

### **Declive socioeconómico del territorio SSPA**

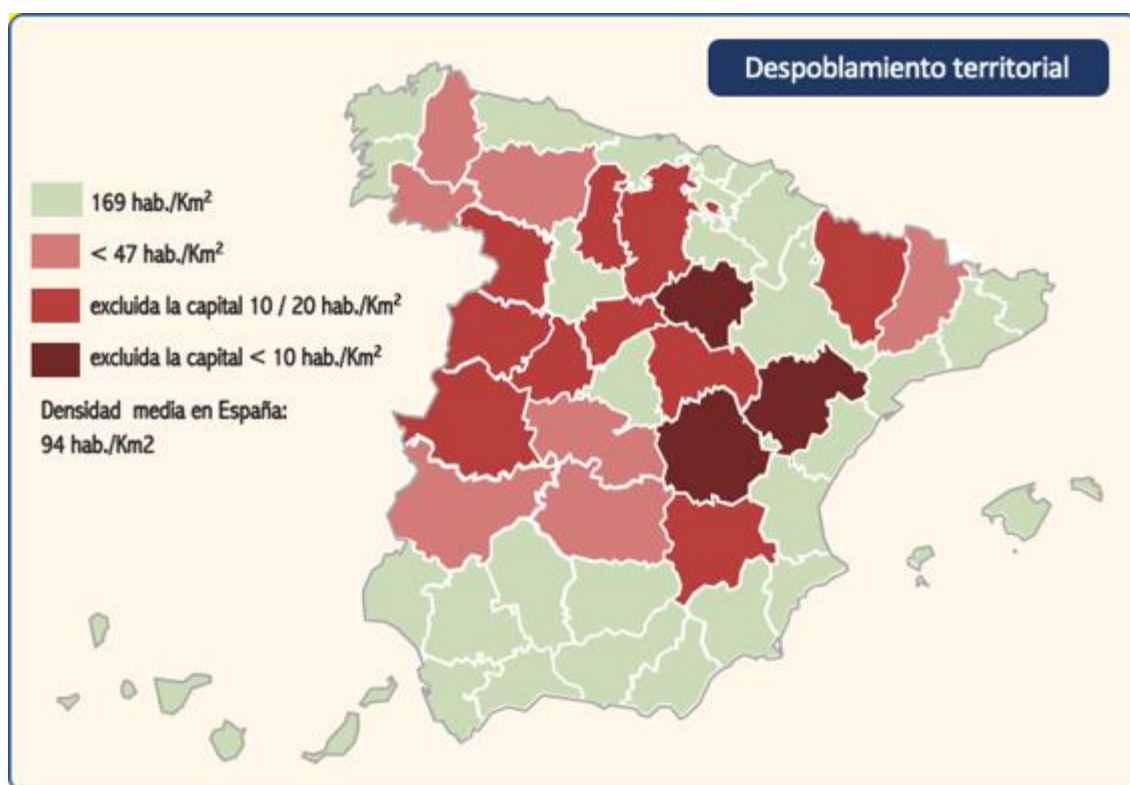
**El declive demográfico hunde sus raíces en el shock socioeconómico que supuso el masivo éxodo rural** de la segunda mitad del siglo XX: en 1950 las tres provincias sumaban 732.903 habitantes, un 2,2% del territorio nacional (casi tres veces más que en la actualidad), es decir, entre 1950-2022 se ha perdido un 66,4% de la población, mientras que la población española se incrementó un 69,7%.

---

<sup>3</sup> De acuerdo al nuevo Mapa de Ayudas de Finalidad Regional, la Comisión Europea permite la intensidad máxima de ayudas (hasta el 20% de los costes laborales) a las empresas situadas en provincias con una población por debajo del umbral de 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, concretamente: Cuenca, Soria y Teruel.

<sup>4</sup> La tasa de desempleo se calcula dividiendo el número total de desempleados entre la población activa (ocupados + desempleados) y multiplicando el resultado por 100.

Nos encontramos ante **una de las zonas más escasamente pobladas toda la Unión Europea**. Si descontamos los cinco municipios con estatus urbano (más de 10.000 habitantes) la densidad demográfica se limita a 6,4 habitantes por kilómetro cuadrado. Ni siquiera los municipios urbanos en su conjunto alcanzan la media española (73 habitantes, por 94)<sup>5</sup>. Si se incluye los municipios semiurbanos hasta los 2.500 habitantes, la densidad es de 45,1 habitantes por kilómetro cuadrado y de 4,5 en el resto del territorio.



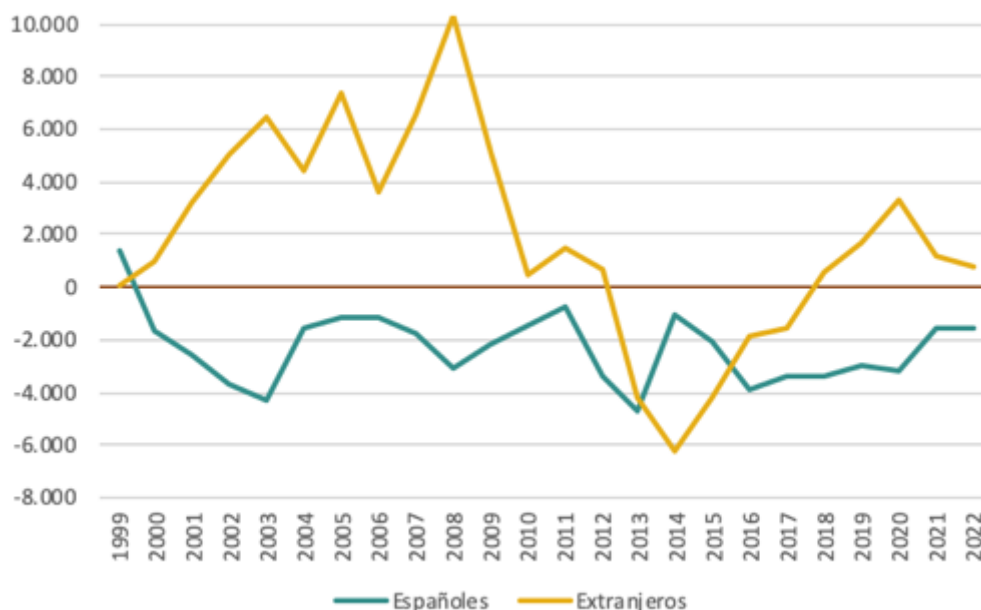
El **peso creciente de la población extranjera ha atenuado el descenso demográfico**. En el año 2022 se contabilizaron 47.125 residentes de nacionalidad extranjera, que representan un 11,3%, en línea con la media española (11,7%), y supone un espectacular incremento si consideramos la cifra de 1998 (1.680 extranjeros, 0,5% de la población). La población total se contrajo un 2,2% entre 1998 y 2020, pero sin los extranjeros esta caída habría supuesto un 12,9%. En el periodo analizado, 1998-2002, a excepción del primer año, todas las variaciones interanuales de los residentes de nacionalidad española fueron negativas, acumulando unas pérdidas de 54.951 habitantes. Por su parte los residentes de nacionalidad extranjera aportaron nuevos efectivos: 45.445 habitantes acumulados en el periodo. Pero su evolución presenta grandes oscilaciones según el ciclo económico. En los años de bonanza económica la inmigración exterior marcó sus máximos históricos: 48.920 habitantes ganados en ocho años, 2002-2009. Esta expansión se truncó en la segunda década del siglo XX: entre 2012 y 2017, la población extranjera retrocedió en 18.017 habitantes. En los últimos años de

<sup>5</sup> Los únicos municipios que logran una densidad superior a la media española son Tarancón y Soria (148 y 142 hab./Km<sup>2</sup>, respectivamente).

recuperación económica, se han reactivado los flujos de atracción migratoria exterior, aunque su intensidad está lejos de las cifras record de la primera década (+7.516 habitantes entre 2018 y 2022), la entrada se ha ralentizado de nuevo tras el bache de los años Covid, y no está claro que puedan compensar las pérdidas de la población nativa en los próximos años.

### EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN LA NACIONALIDAD

VARIACIÓN INTERANUAL EN NÚMERO DE HABITANTES (1998-2022)



Fuente: Padrón Continuo de Población (INE).

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, el patrón demográfico es similar en las tres provincias. Cuenca es la provincia con más población y superficie, y en términos de densidad aventaja ligeramente a las otras dos. Todas las provincias experimentaron un declive demográfico al unísono. Las tasas de envejecimiento, porcentaje de extranjeros y tasa de reemplazo apenas difieren, lo que evidencia estructuras sociodemográficas casi idénticas.

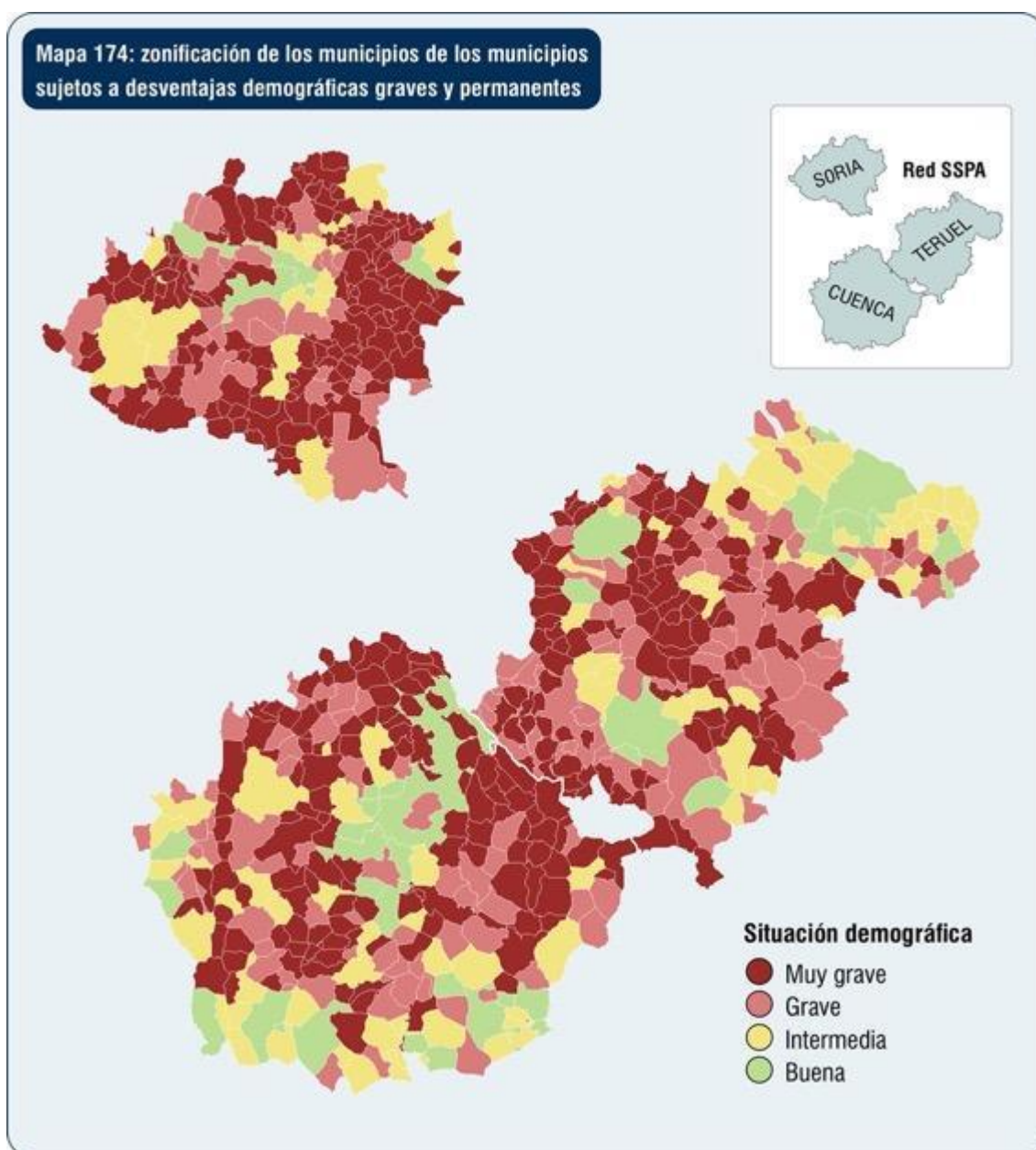
### VARIABLES DEMOGRÁFICAS PROVINCIALES

	Cuenca	Soria	Teruel	Red SSPA
Población (2022)	195.215	88.377	134.421	418.013
Superficie (Km <sup>2</sup> )	17.140	10.306	14.810	42.256
Densidad (Hab./Km <sup>2</sup> )	11,4	8,6	9,1	9,9
Variación población % 1998-2022	-1,9%	-3,5%	-1,8%	-2,2%
Variación población % 1950-2022	-41,9%	-45,2%	-43,0%	-43,0%
Tasa envejecimiento (65 y más años)	23,2%	25,5%	24,1%	25,2%
% Extranjeros	11,6%	10,0%	11,6%	11,3%

Tasa de reemplazo	68,9%	61,0%	65,0%	66,0%
-------------------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Padrón Continuo de Población (INE)

Atendiendo al estudio del Mapa 174<sup>6</sup>, **la mayor parte del territorio se encuentra en una situación demográfica muy grave**, el 58% de los municipios de las provincias de Cuenca, Soria y Teruel, y el 82,6% si añadimos una situación grave; valores extremos si los comparamos con el conjunto del país (21,9% y 58%, respectivamente).



Fuente: Red SSPA

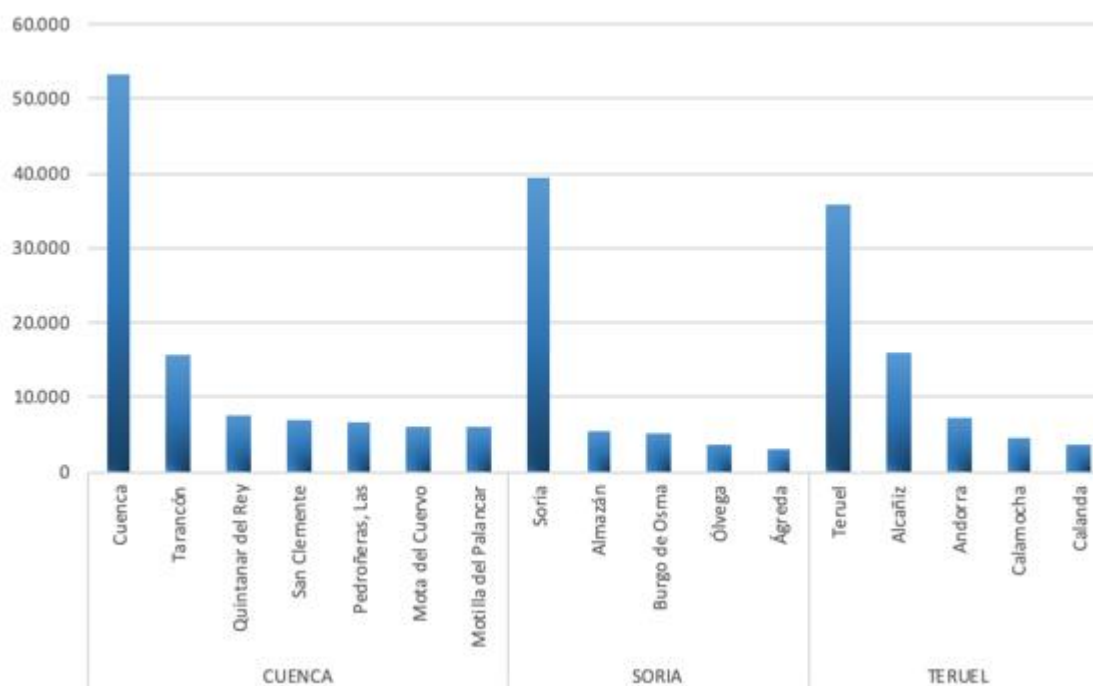
<sup>6</sup> SSPA (2022): Zonificación de los municipios españoles sujetos a desventajas demográficas graves y permanentes.

Por el contrario, los municipios en una situación buena se restringen a 33, un 5% (frente al 30% en España). El declive sociodemográfico del territorio SSPA se combina con el hándicap de una orografía montañosa<sup>7</sup>.

Aunque se aprecia una polarización creciente de la distribución de la población, el territorio presenta **una estructura urbana débil**, con ciudades pequeñas-capitales de provincia en los últimos puestos de la jerarquía urbana territorial de España (tan sólo la ciudad de Cuenca supera ligeramente los 50.000 habitantes). La lista de municipios de rango urbano o que superan los 10.000 habitantes se limita a cinco (aparte de las tres capitales provinciales, Alcañiz y Tarancón). En conjunto, estos cinco municipios concentran el 38,4% de la población de 2022, seis puntos más que en 2003. Si ampliamos la horquilla a los municipios de más de 5.000 habitantes, la lista aumenta a 13, que representan el 50,6% de la población.

### RANKING URBANO MUNICIPAL

TOP-5 PROVINCIAL Y MUNICIPIOS CON MÁS DE 5.000 HABITANTES (2022)



Fuente: Padrón Continuo de Población (INE).

**La atomización demográfica de la población es extrema.** El territorio SSPA se compone de 657 municipios, con una media de 636 habitantes por municipio, sensiblemente por debajo de la ratio española (5.839 habitantes). Los municipios rurales con menos de 5.000 habitantes suman 644, el 98% del total, pero su peso demográfico se reduce al 49,4%. La inmensa mayoría de los municipios no alcanzan el umbral de los 500 habitantes, 543 (82,6%), y su ratio poblacional se sitúa en apenas 131 habitantes. **Los**

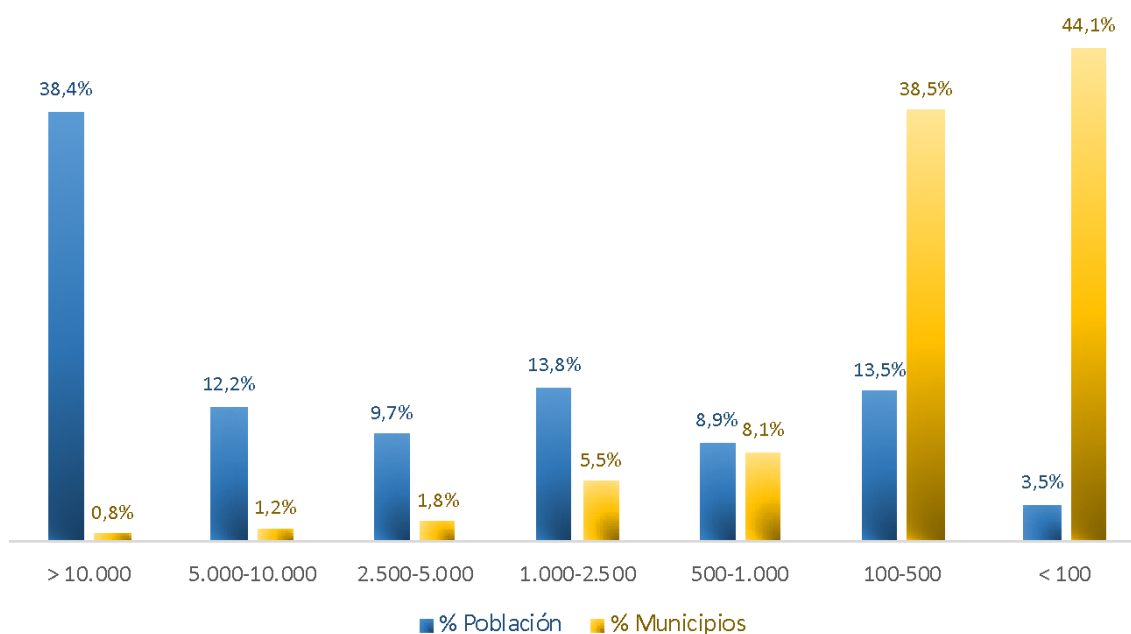
<sup>7</sup> La clasificación de la situación de los municipios del Mapa 174 combina variables demográficas (densidad, evolución de la población, envejecimiento y natalidad) y de situación geográfica (altitud media y pendiente).



**municipios más despoblados, por debajo de los 100 habitantes, son el intervalo más representativo:** 299 municipios, 44,1% del total, pero un insignificante 3,5% de la población.

### ESTRUCTURA MUNICIPAL

DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN EL TAMAÑO (2022)



Fuente: Padrón Continuo de Población (INE).

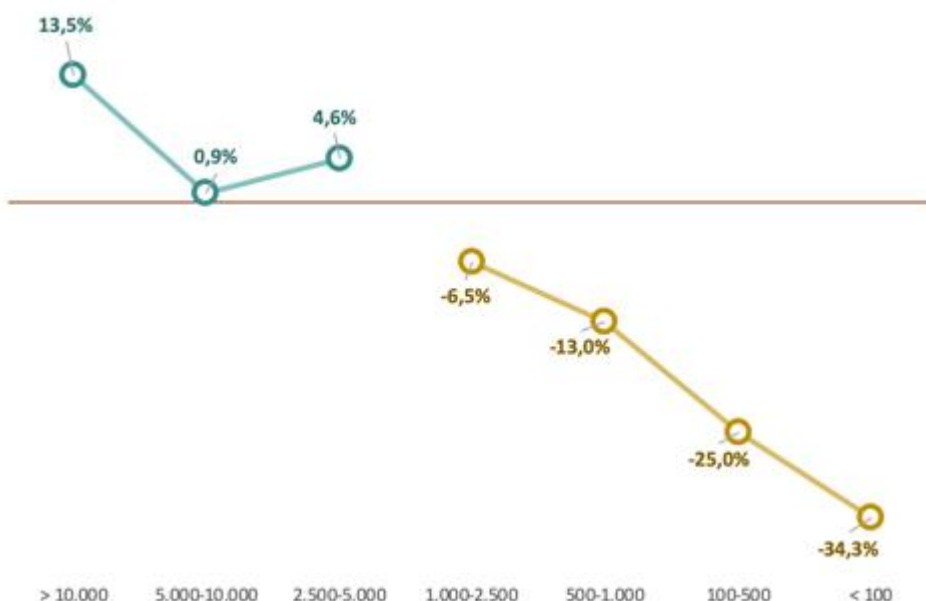
### El declive demográfico se acelera cuanto más descendemos en el ranking municipal.

Los municipios a partir de 2.500 habitantes incrementaron su población un 9,3% entre 2003 y 2019, mientras que el resto de los municipios más pequeños perdieron un 17,8% de sus habitantes. Los municipios urbanos protagonizaron el mayor crecimiento, +13,5%, acaparando el 89,6% de todas las ganancias de los intervalos representados. El aumento registrado de los intervalos intermedios, entre 2.500 y 10.000 habitantes, fue discreto (+2,5%). De hecho, buena parte de estos municipios semiurbanos se caracterizaron por el estancamiento o declive<sup>8</sup>, lo que evidencia un proceso de desarticulación territorial o incapacidad para atraer población de estas cabeceras o subcabeceras comarcales (porque el entorno rural que articulan ya no aporta los efectivos que en otro tiempo favorecieron su crecimiento). Más allá de las ciudades, los municipios que experimentaron un crecimiento destacado son contados, y se sitúan en entornos periurbanos y, por ello, se beneficiaron de los procesos de difusión de población y actividades de las capitales provinciales<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> En tales circunstancias se encuentran: Las Pedroñeras (-4,9%) y Horcajo de Santiago en Cuenca (-0,4%); Almazán (-5,4%), El Burgo de Osma en Soria (+0,1%), Ágreda (-6,5%) y S. Esteban de Gormaz (-12,9%); Andorra (-8,5%), Alcorisa (-4,8%), Utrillas (-5,7%) y Cella (-6,9%) en Teruel.

<sup>9</sup> Los ejemplos más reveladores son Golmayo (+172,7%) y Garray (+55,2%) en el área de influencia de Soria, Arcas (+136,8%) y Villar de Olalla (+37,9%) en torno a Cuenca.

**EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL**  
 VARIACIÓN % 2003-2023 DE LOS INTERVALOS DE POBLACIÓN MUNICIPAL

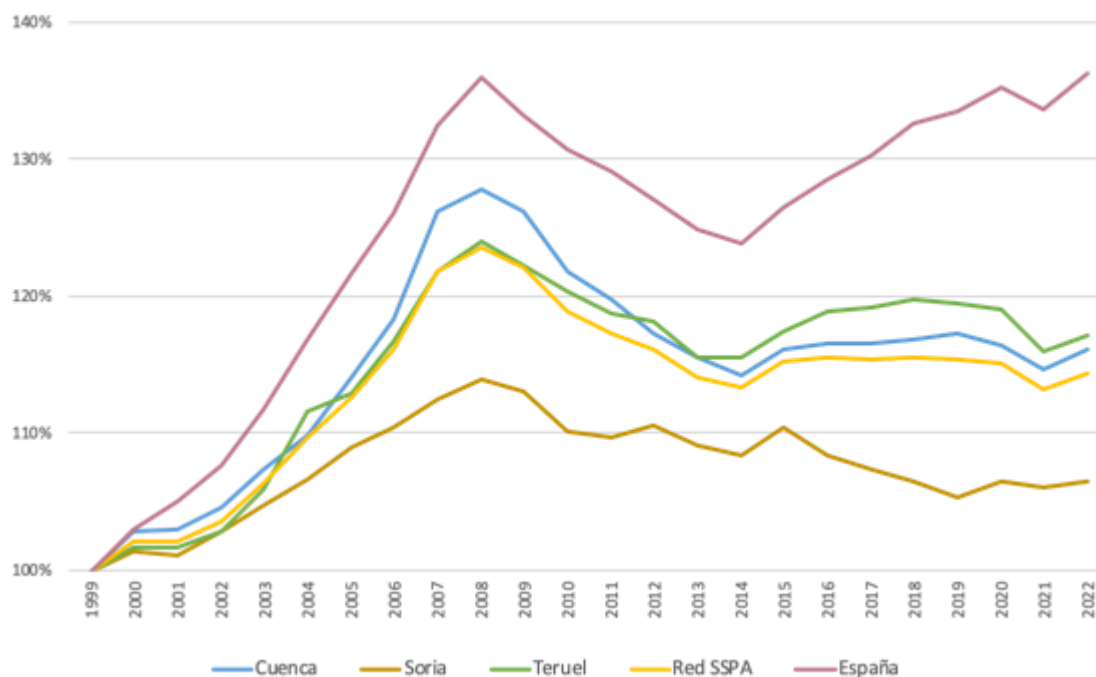


Fuente: Padrón Continuo de Población (INE).

**Tejido empresarial atomizado**

Atendiendo al dato de 2022 del censo del Directorio Central de Empresas (DIRCE, INE) en el territorio SSPA se contabilizan 28.391 empresas activas, un 14,3% más que en 1999. No obstante, esta cifra supone un retroceso del 7,5% respecto al máximo histórico alcanzado en 2008 (30.687). Asimismo, los últimos años se caracterizan por **estancamiento** (+0,8% entre 2014 y 2022), a diferencia del rebote producido en el país que recupera el nivel de pre-crisis (+10%). A escala provincial, Teruel y Cuenca fueron más dinámicas (+17,2% y +16,1% entre 1999 y 2022, respectivamente) que Soria (+6,5%).

**EVOLUCIÓN DE LAS EMPRESAS ACTIVAS**  
 VARIACIÓN % ACUMULADA 1999-2022 (1999 = 100%)

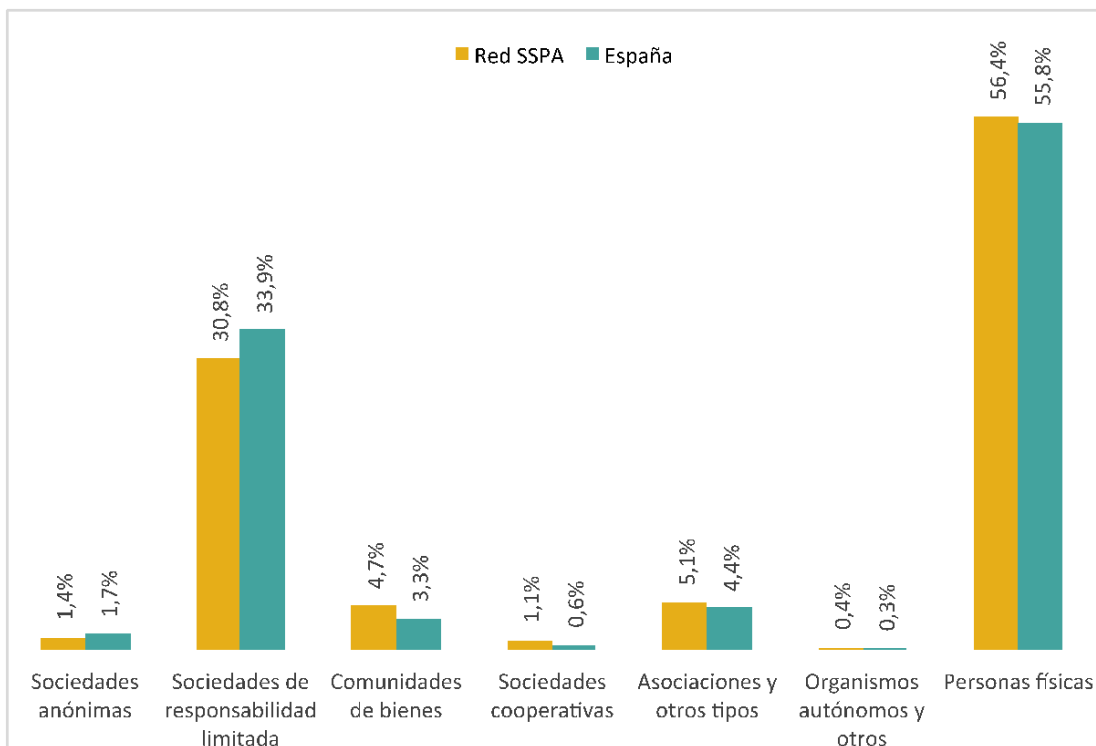


Fuente: Elaboración propia a partir de DIRCE (INE)

Pese este escaso dinamismo reciente, el territorio SSPA sigue destacando por su tejido empresarial. Al respecto, la ratio de empresas por mil habitantes es de 67,9, quince puntos más que la media española.

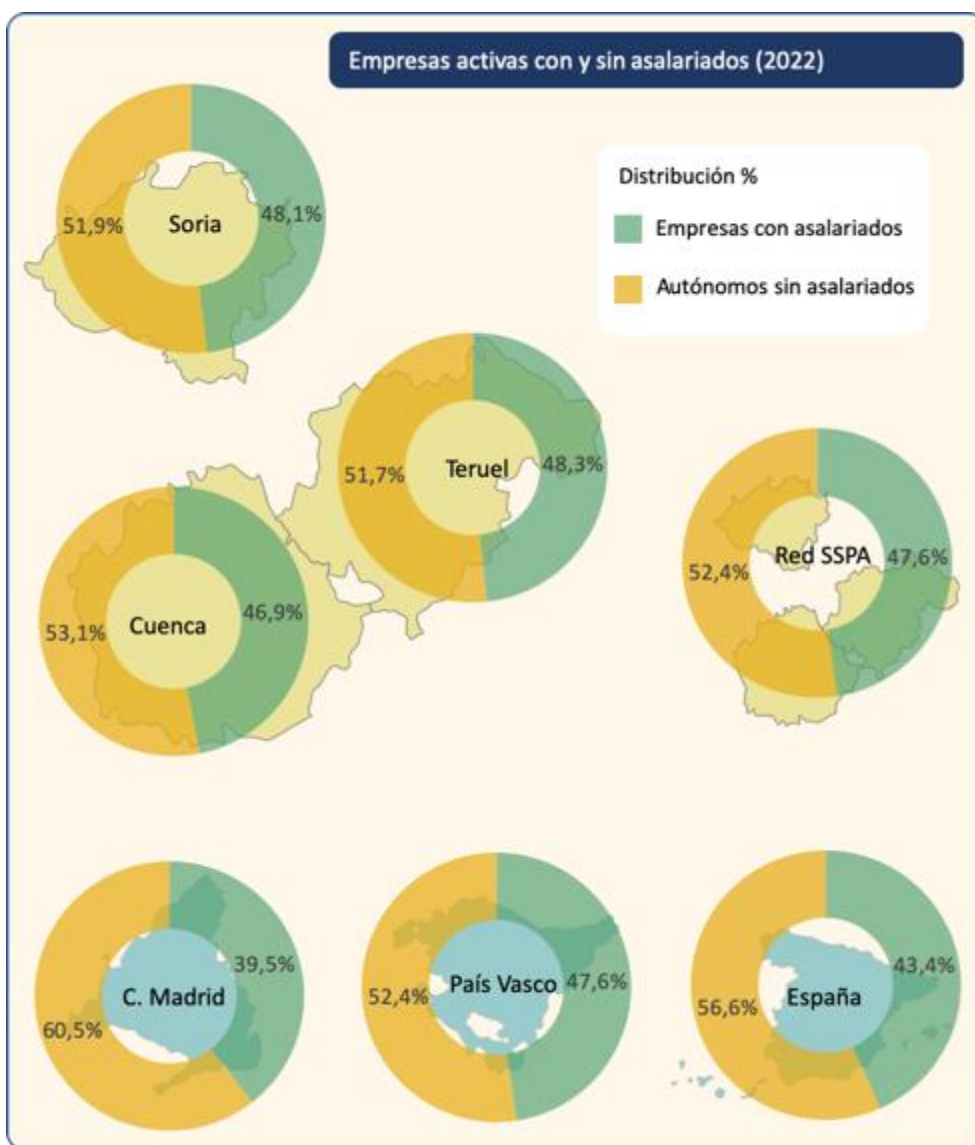
En cuanto a su condición jurídica, la demografía empresarial se reparte entre las sociedades limitadas y las personas físicas (30,8% y 56,4%, respectivamente), frente a tan sólo 1,4% con el estatus de sociedades anónimas. En términos comparados con la media española, tienen más peso las empresas constituidas por personas físicas, que las sociedades limitadas y anónimas. Otra de las peculiaridades es la mayor representatividad de las comunidades de bienes y asociaciones y otros tipos (de manera agregada estas dos tipologías suman un 9,8% del censo empresarial, por un 7,8% en la media nacional).

**EMPRESAS POR CONDICIÓN JURÍDICA**  
DISTRIBUCIÓN % (2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de DIRCE (INE)

Las Ayudas al funcionamiento se dirigen a las empresas activas con asalariados, que suman un total de 13.511 (dato DIRCE para el año 2022), quedando excluidas las empresas sin asalariados o autónomos, 14.880. El peso de las empresas con asalariados es más discreto que la media española, 47,6%, cuatro puntos menos, lo que refleja una estructura dominada por las empresas sin asalariados, por cuenta propia o autónomos (52,4%).

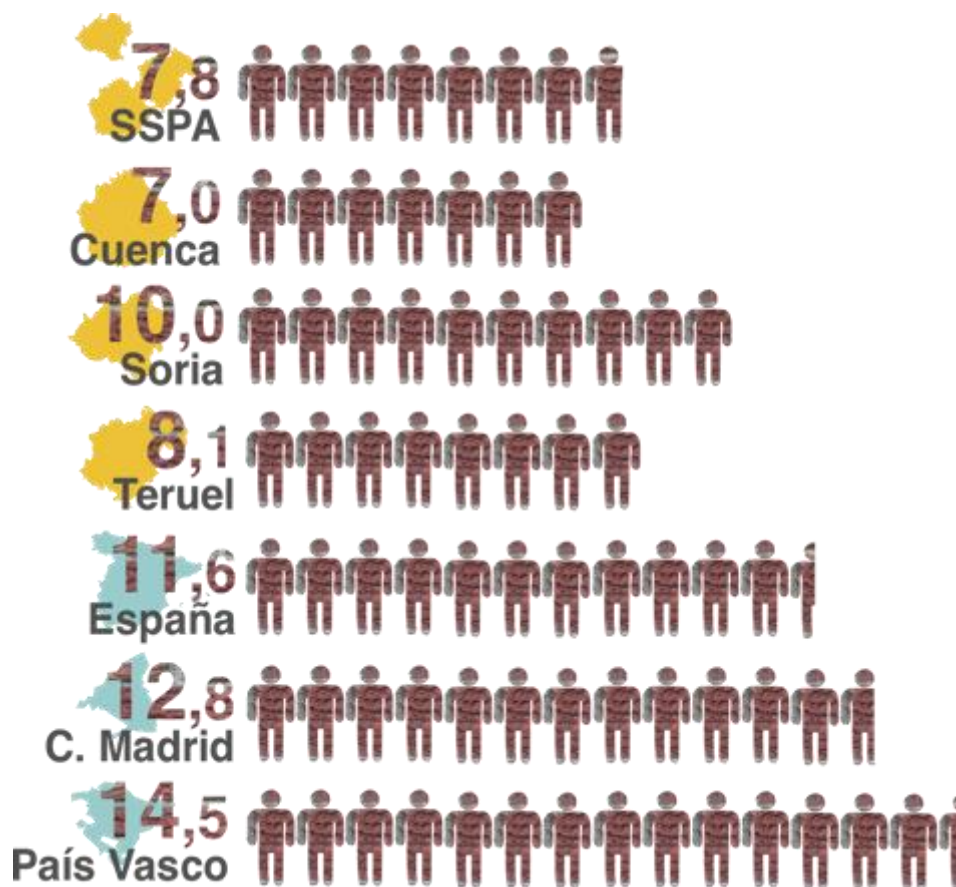


Fuente: Elaboración propia a partir de DIRCE (INE)

El **menor tamaño de las empresas** en el territorio SSPA se percibe en el número de trabajadores por empresa inscrita en la Seguridad Social, 7,8, casi cuatro trabajadores menos que la media española y sensiblemente por debajo de las regiones más ricas. A escala provincial, Soria presenta una ratio superior, 10 trabajadores por empresa, en línea con su especialización en sectores más empleadores como la industria.

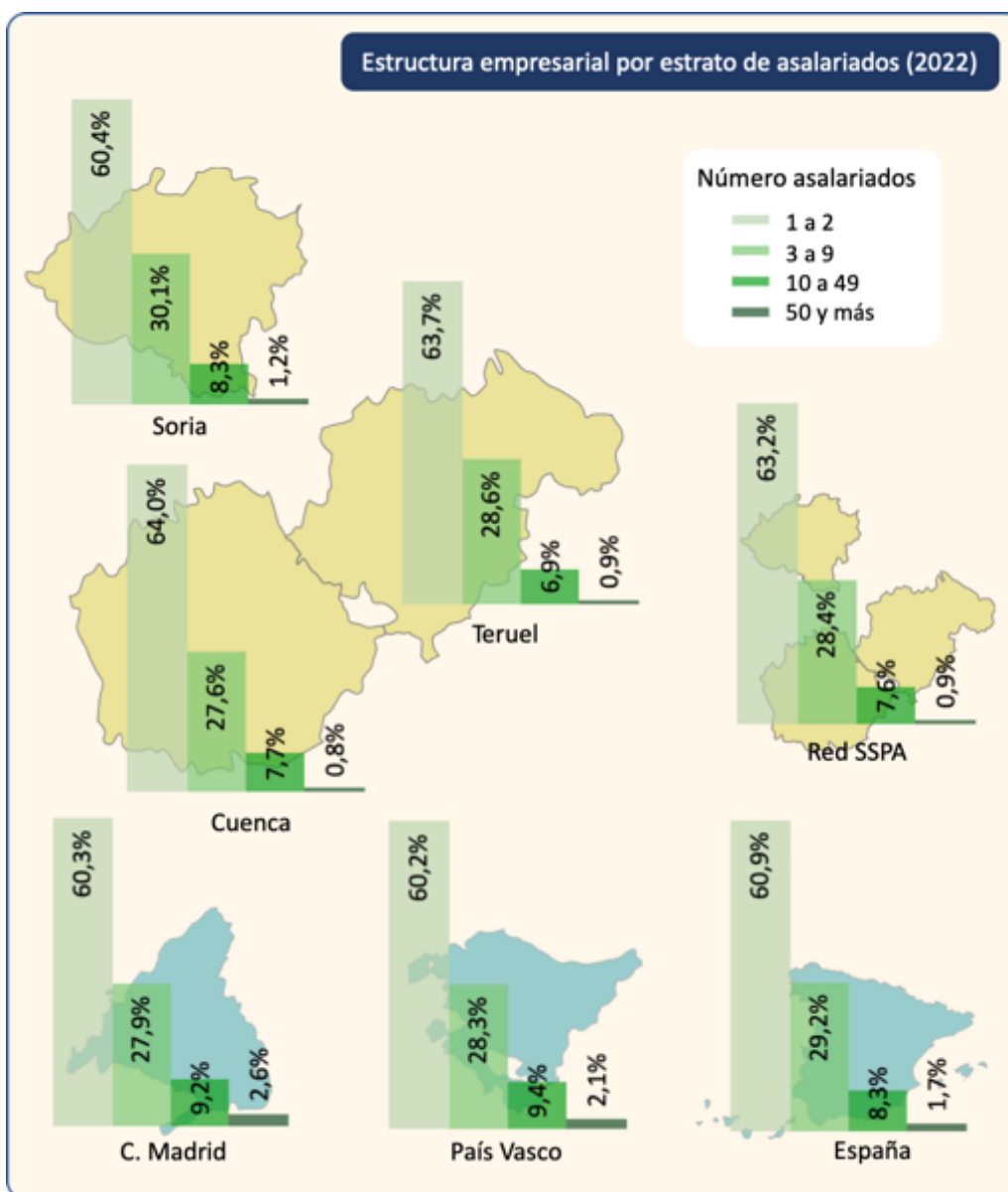
## TAMAÑO EMPRESARIAL

NÚMERO DE TRABAJADORES POR EMPRESA (Mayo'2023)



Fuente: Estadísticas de empresas inscritas en la SS, Ministerio de Trabajo y Economía Social

Considerando los estratos de empleo, el **protagonismo de las microempresas** con uno o dos trabajadores es evidente, 63,2% del total de empresas con asalariados. El peso del segundo intervalo, 3-9 trabajadores, desciende al 28,4%. Estos dos niveles, microempresas y empresas pequeñas (< 10 trabajadores) acaparan el 91,6% del total. El porcentaje de empresas de tamaño intermedio por debajo de los cincuenta trabajadores pero que consiguen superar el umbral de los diez, es discreto (7,6%). Las empresas que alcanzan cierto tamaño, con más de cincuenta trabajadores, tan sólo representan un 0,9%, casi la mitad que la media española (1,7%). En definitiva, esta estructura refleja un tejido atomizado con pocas empresas intermedias y grandes y, por tanto, menos empleador, capitalizado y con menor capacidad de crecimiento.



Fuente: Elaboración propia a partir de DIRCE (INE)

### Mercado laboral

A fecha de 30 de diciembre de 2022, el territorio SSPA cuenta con 175.261 afiliados en la Seguridad Social. El grueso de los cuales se corresponden con el Régimen General, 126.825 (72,4%).

Las Ayudas al funcionamiento se centran en las cuotas de seguridad social de los trabajadores indefinidos en el Régimen General<sup>10</sup>, cuyo número total asciende a 90.117, el 51,4% del total de afiliados. La otra mitad de los afiliados no se incluyen en estas ayudas, concretamente: el Régimen Especial de autónomos con 39.015 afiliados (22,3%), los trabajadores temporales, 23.030 (13,1%) y los regímenes generales

<sup>10</sup> Excluidos los datos del Sistema Especial del Hogar y del Sistema Especial Agrario.

especiales agrario (ambos suman 9.411 afiliados, 5,4%). En comparación con la media española, el porcentaje de los trabajadores indefinidos es sensiblemente inferior (8,2 puntos porcentuales menos) y, por el contrario, destacan los trabajadores autónomos (5,8 puntos más). Distinguiendo las provincias objetivo: el porcentaje de los indefinidos es especialmente reducido en Cuenca, 49%, mientras que Soria se aproxima a la media nacional (56%); los trabajadores temporales son más relevantes en Soria, 14,8%; el régimen agrario alcanza su valor máximo en Cuenca, 6,8%, siendo muy discreto en Teruel y Soria (1,6% y 1,7%, respectivamente); los trabajadores autónomos son representativos en las tres provincias.

### DISTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL

% TOTAL AFILIADOS (30/12/22)

		Cuenca	Soria	Teruel	SSPA	España
<b>Régimen General (sin Regímenes Especiales)</b>	<b>Indefinidos</b>					
	<b>Completa</b>	37,2%	44,6%	40,3%	39,9%	44,2%
	<b>Parcial</b>	9,0%	9,1%	8,4%	8,8%	11,4%
	<b>Fijo-discontinuo</b>	2,9%	2,4%	2,9%	2,8%	4,0%
	<b>Subtotal</b>	49,0%	56,0%	51,5%	51,4%	59,6%
<b>Regímenes Especiales (en RG)</b>	<b>Temporales</b>					
	<b>Completa</b>	9,3%	10,6%	8,7%	9,4%	8,4%
	<b>Parcial</b>	3,8%	4,3%	3,2%	3,7%	3,4%
	<b>Subtotal</b>	13,1%	14,8%	11,9%	13,1%	11,9%
	<b>No consta</b>	6,3%	6,6%	10,8%	7,8%	6,4%
	<b>Total RG</b>	68,5%	77,4%	74,3%	72,4%	77,8%
<b>Regímenes Especiales (en RG)</b>	<b>Agrario</b>	6,8%	1,7%	1,6%	4,0%	3,5%
	<b>Empleados del hogar</b>	1,4%	1,6%	1,1%	1,4%	1,9%
	<b>Régimen Especial Autónomos</b>	23,2%	19,3%	23,0%	22,3%	16,5%

Fuente: Observatorio de las Ocupaciones del SEPE.

Teniendo en cuenta las cifras de la EPA, la población de 16 y más años del territorio SSPA se distribuye de la siguiente forma: 197.800 activos, de los cuales 174.800 están ocupados y 23.000 desempleados, y 161.000 inactivos. La tasa de actividad<sup>11</sup> y de empleo<sup>12</sup> son inferiores a la media española: 55,1% y 48,7%, respectivamente (3,4 y 2,1 puntos menos). Mientras que la tasa de inactividad afecta al 44,9% de la población en edad de trabajar (de 16 y más años), 3,5 puntos más que el país. Asimismo, el índice de reemplazo<sup>13</sup> se reduce al 61,4%, 13,7 puntos menos que la media española, es decir, la población que va a abandonar la edad activa supera claramente a la población joven que

<sup>11</sup> Se halla dividiendo la población activa entre la población total de 16 o más años y multiplicando el resultado por 100.

<sup>12</sup> Se calcula dividiendo el número de ocupados por la población igual o mayor a 16 años y multiplicando el resultado por 100.

<sup>13</sup> Resultado de dividir la población de 20 a 29 años sobre población entre 55 y 64 años y multiplicando el resultado por 100.



se va incorporar en los próximos años. Estas variables evidencian que las empresas locales tienen que lidiar con **un mercado laboral menos dinámico, más afectado por el envejecimiento de la población o con peores perspectivas de renovación endógena.**

#### RADIOGRAFÍA DE LA POBLACIÓN ACTIVA

SEGMENTOS DE EPA % (IT 2023)

##### Población 16 y más años



Fuente: EPA (INE).

## 2.2. Caracterización productiva y competitividad empresarial de las provincias objetivo

### Especialización económica

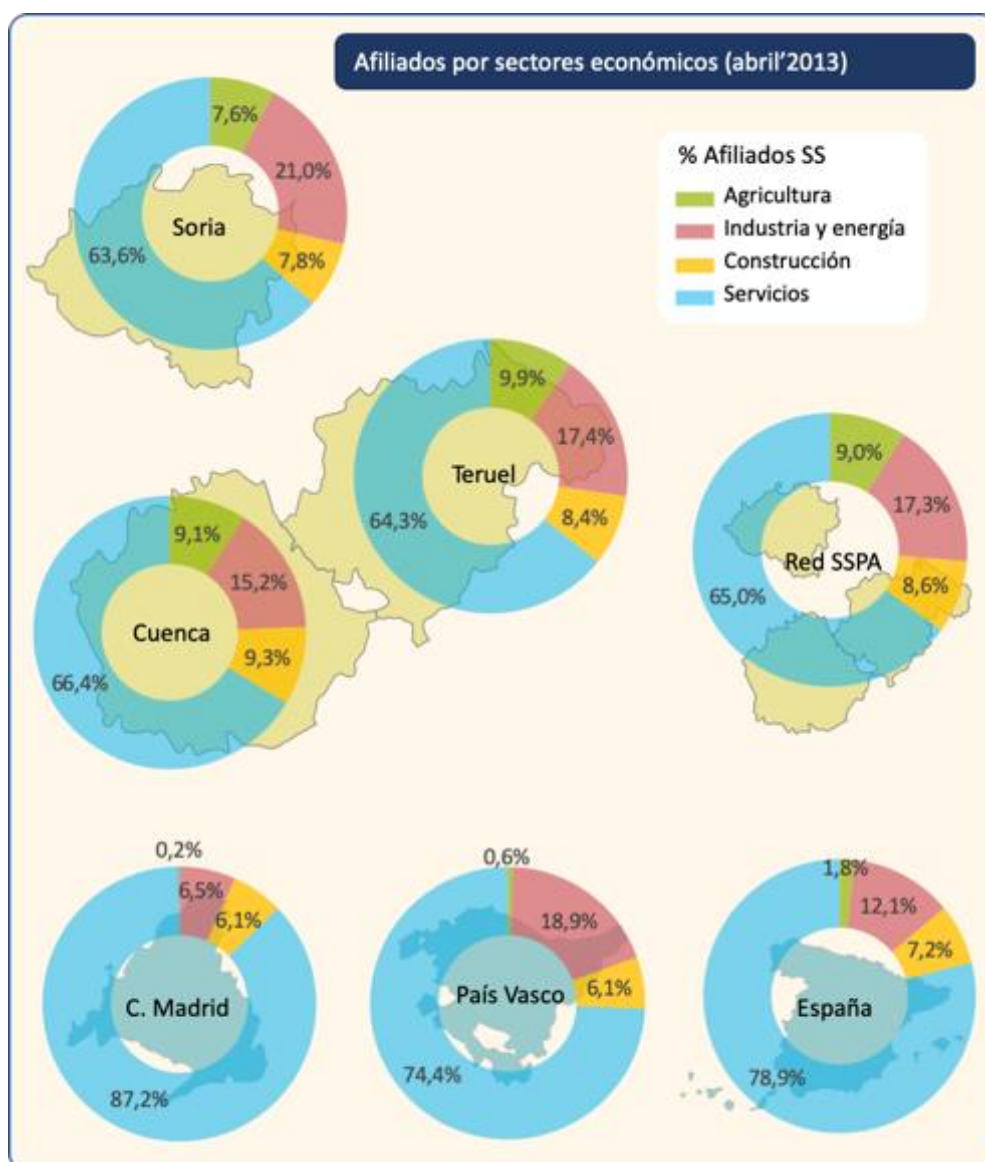
A grandes rasgos, el territorio SSPA se caracteriza por un menor protagonismo del sector servicios y una presencia relativa más destacada de la industria y energía y la agricultura.

Atendiendo a la distribución sectorial de los afiliados, los servicios es el sector dominante, con un 65%, aunque la tercerización económica es menos acusada (casi quince puntos por debajo de la media nacional). Soria es la provincia con el menor peso del sector servicios (63,6%).

La industria-energía ocupa el segundo puesto, con el 17,3% de los afiliados, 5,2 puntos más que la media española. Nuevamente Soria alcanza el valor máximo (21%), reflejo de su especialización productiva industrial.

La vocación agraria es otra de las peculiaridades, 9% de los afiliados, frente a tan sólo 1,8% en el conjunto de España. Teruel y Cuenca son las provincias más especializadas en la agricultura (9,9% y 9,1%, respectivamente).

El peso de la construcción es ligeramente superior a la media española, 8,6% (1,4 puntos más). Cuenca es la provincia más representativa en este sector (9,3%).

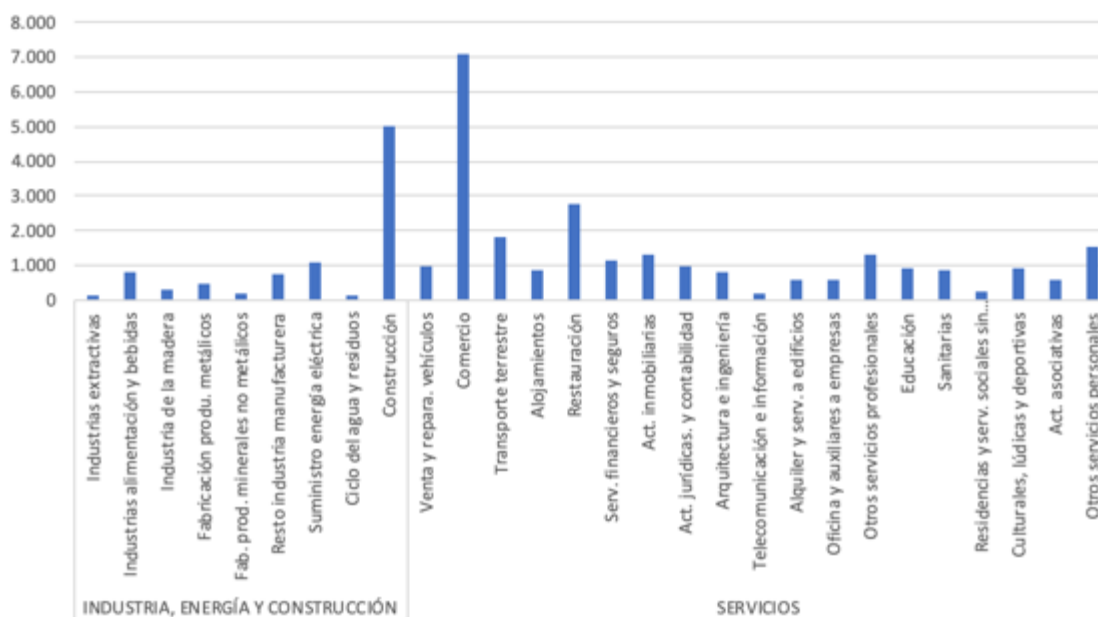


Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas TGSS

En los siguientes gráficos se recogen las principales ramas de actividad de los sectores de industria-energía, construcción y servicios, en base al reparto de las unidades productivas. Por este orden, el comercio, la construcción y la restauración son las tres

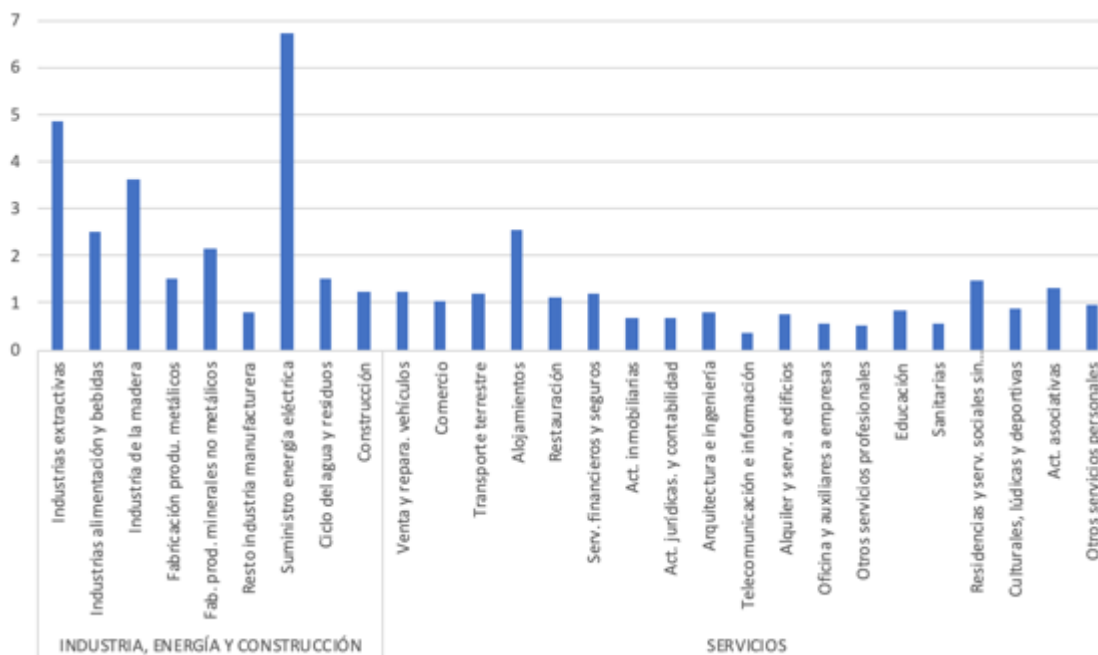
actividades más destacadas (20,6%, 14,6% y 8,0% de los afiliados, respectivamente). No obstante, en términos de especialización con respecto a la media española, son otras actividades las que sobresalen. En primer lugar, el suministro de energía eléctrica, con un porcentaje de afiliados casi siete veces más que la media española. La especialización también es significativa en las ramas industriales (extractiva, manufacturera, alimentaria y fabricación de productos metálicos y de otros minerales no metálicos) y dentro de los servicios despuntan los alojamientos hosteleros (en consonancia con la creciente vocación turística de estas tres provincias objetivo).

**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL Y PRINCIPALES RAMAS DE ACTIVIDAD**  
 % UNIDADES DE LOCALES (2022)



Fuente: DIRCE (INE).

**ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN DEL TERRITORIO SSPA RESPECTO A LA MEDIA NACIONAL ESPAÑA = 1 (2022)**



Fuente: DIRCE (INE).

**Competitividad empresarial y económica**

La competitividad empresarial de las provincias objetivo se ha evaluado teniendo en cuenta el coste laboral, salario medio y tamaño medio empresarial, así como las ratios de PIB por empresa y afiliado y otras variables del contexto socioeconómico (PIB per cápita y renta neta media).

**INDICADORES COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL**

	Cuenca	Soria	Teruel	Red SSPA	España	C. Madrid	País Vasco
<b>Coste laboral, €/mes (IT 2023) *</b>	2.554,3	2.555,5	2.707,7	2.603,6	2.897,9	3.513,4	3.334,1
<b>Salario medio, € brutos/mes (2021)</b>	1.664,4	1.827,3	1.781,4	1.736,5	1.923,6	2.149,3	2.316,7
<b>PIB € / empresa activa (2022)</b>	308.065	398.180	341.789	336.980	443.857	391.095	464.803
<b>PIB € / afiliado (2022)</b>	52.619	56.334	55.588	54.418	54.939	62.097	67.091
<b>PIB per cápita (2020)</b>	21.027	25.344	23.466	22.730	23.608	32.332	30.338
<b>Renta neta media € / persona (2020)</b>	10.991	13.889	12.656	12.138	12.292	15.579	15.743
<b>Trabajadores / empresa (May'2023)</b>	7,0	9,8	7,8	7,8	11,6	12,8	14,5

\* Se aplica el valor medio de la CCAA; para el cálculo del conjunto del territorio SSPA se tiene en cuenta el número total de afiliados.

Fuente: INE, DIRCE y TGSS.

Los costes laborales se han extrapolado a partir de las medias autonómicas de referencia que proporciona el INE. Se ha estimado un coste laboral para el territorio SSPA de 2.603,6 euros mensuales, 294,3 euros inferior a la media española, y claramente inferior a los valores de las regiones más ricas, Comunidad de Madrid y País Vasco (909,8 y 730,5 euros menos, respectivamente). Las diferencias a escala provincial son poco relevantes, siendo Teruel la que más se acerca a la media nacional (190,2 euros por debajo), y los costes más reducidos se dan en Cuenca y Soria (-343,6 y -342,3 euros, respectivamente).

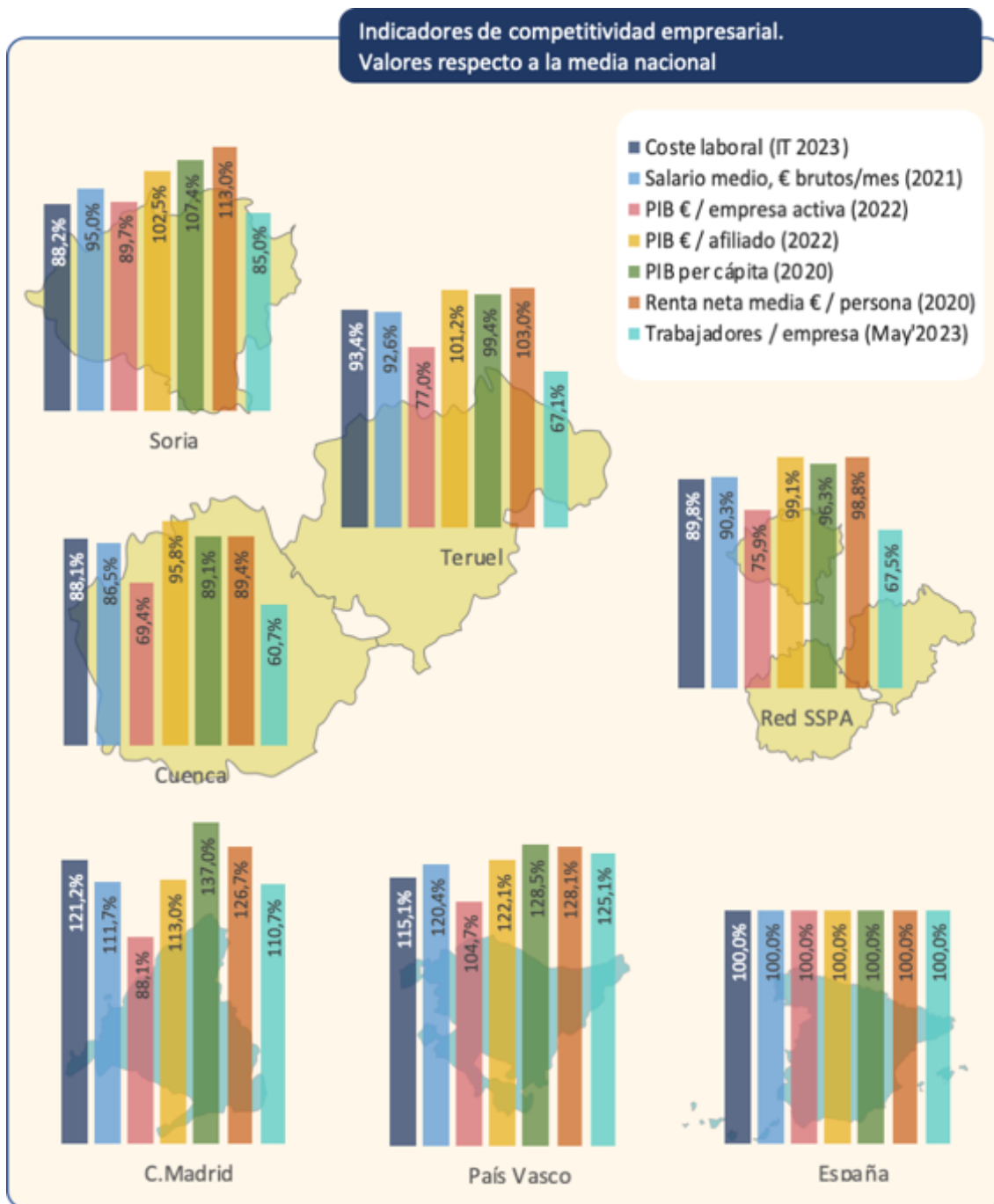
En esa misma línea, el salario medio mensual se ha calculado en 1.736,5 euros, 187,2 euros menos que la media española. En este caso se aprecia mayores variaciones provinciales, con Soria a la cabeza (con apenas 96,3 euros menos que la media del país) y en el otro extremo Cuenca (-259,2 euros), mientras Teruel se mueve en un rango intermedio (-142,2 euros).

La atomización del tejido empresarial se confirma en la ratio de trabajadores por empresa, 7,8 (casi cuatro puntos menos que el conjunto del país). Otra muestra del menor tamaño se aprecia en la capitalización relativa, obtenida de la relación entre el PIB y el número de empresas: 336.980 euros anuales por empresa activa, un 24,1% menos que la media nacional.

En términos de PIB por afiliado se converge con la media española, 54.418 euros por afiliado, tan sólo un 0,9% menos. Pero dista de las regiones líderes, País Vasco (67.091 euros) y la Comunidad de Madrid (62.097 euros).

La riqueza relativa, expresada en la renta per cápita (22.730 euros) y renta neta media (12.138 euros), también fluctúa en torno a la media española (54.939 y 23.608 euros). Soria tiene un mejor desempeño, situándose por encima de la media nacional en ambas variables (25.344 y 13.889 euros, respectivamente).

A modo de síntesis, en el siguiente mapa se especifican el posicionamiento de las variables mostradas respecto a la media española.



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, DIRCE y TGSS

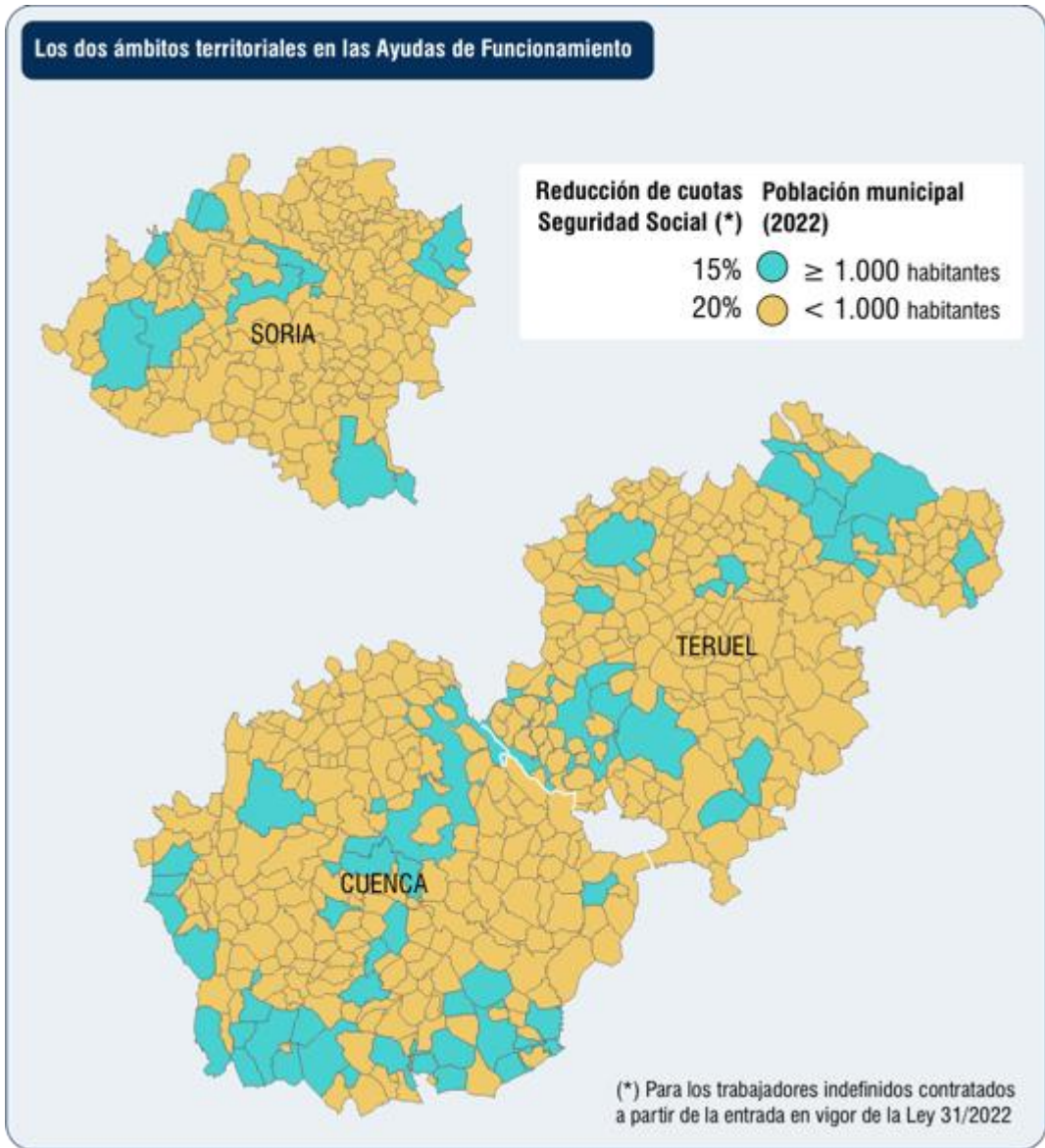
### 2.3. Magnitudes territoriales y socioeconómicas de las Ayudas al funcionamiento

Las Ayudas al funcionamiento benefician únicamente a las empresas con asalariados, que representan un 47,6% del total del censo de empresas activas en el territorio SSPA. Asimismo, estas ayudas consistentes en reducciones de las cuotas de la Seguridad Social se aplican exclusivamente a los trabajadores con contrato indefinido, 51,4% del total de afiliados. En consecuencia, dejan fuera al grueso de empresas sin asalariados (52,4%) y

casi la mitad de los trabajadores (48,6%, repartidos entre autónomos, temporales y regímenes generales especiales agrario y empleados del hogar). Ello contradice las peculiaridades de las tres provincias objetivo, con un tejido económico con una fuerte presencia de autónomos y mayores tasas de temporalidad.

El porcentaje de las ayudas varía en función de la fecha de creación de los contratos y el tamaño del municipio donde esté localizada la empresa. Para los contratos antes del 1 de enero de 2023 tan sólo se aplica una reducción de la cotización a la Seguridad Social del 5% de la aportación empresarial por contingencias comunes. Para los contratos nuevos, a partir del 1 de enero, la ayuda alcanza el 20% de las contingencias comunes en los municipios de menos de 1.000 habitantes, y un 15% en los municipios que superan este umbral. En este sentido, la mayoría de los municipios se benefician del tope máximo, 90,7%, pero éstos tan sólo reúnen el 23,4% de las empresas y el 14,6% de los afiliados en régimen general, porque la actividad económica está polarizada en los municipios de más de 1.000 habitantes (particularmente, las capitales provinciales y algunas cabeceras comarcales).

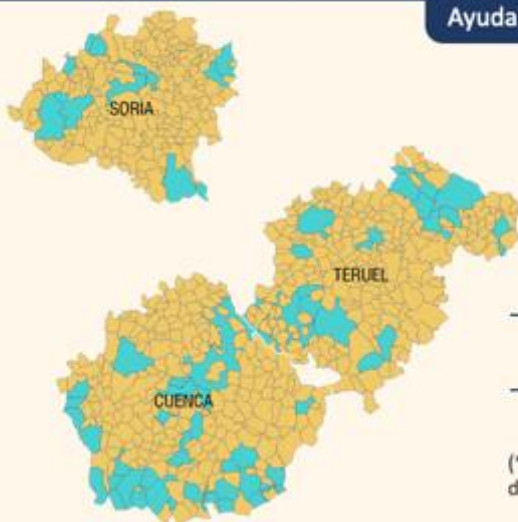
En las siguientes fichas se detallan las variables territoriales y socioeconómicas que implican las Ayudas al funcionamiento por cada provincia objetivo y de manera conjunta en el territorio de la Red SSPA.



Fuente: Elaboración propia.



**Magnitudes territoriales y socioeconómicas de las Ayudas de Funcionamiento: Red SSPA**

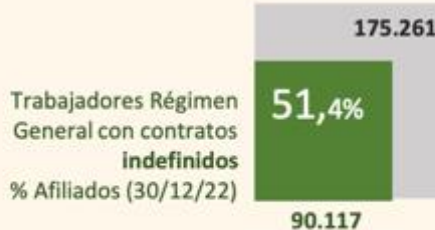
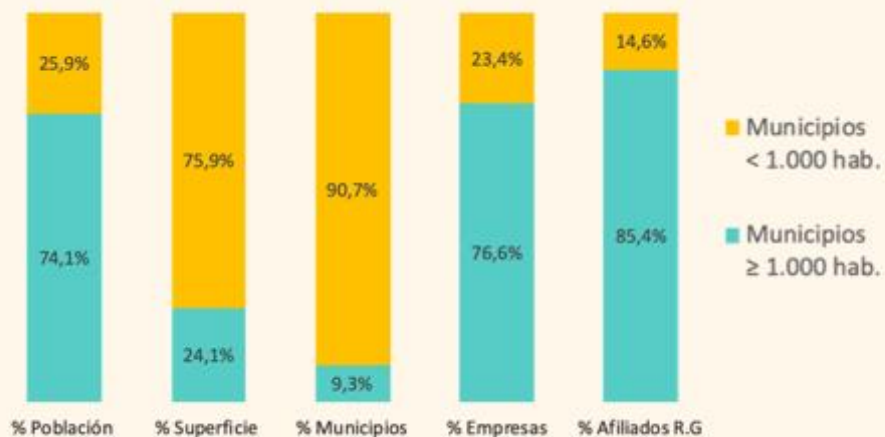


**Reducción de cuotas Seguridad Social (\*)**

15% ● ≥ 1.000 habitantes  
 20% ● < 1.000 habitantes

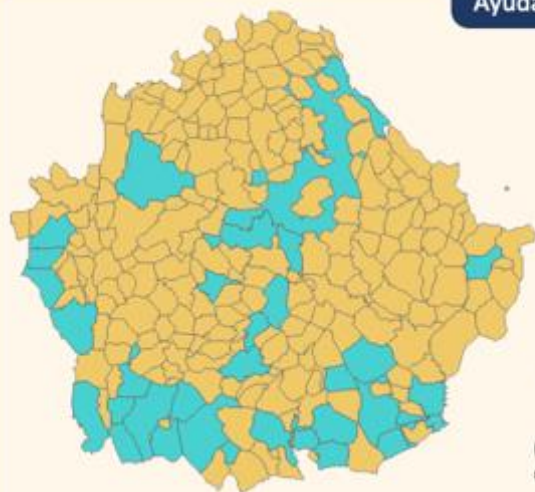
	Población (2022)	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Municipios
≥ 1.000	309.649	10.190	61
< 1.000	108.364	32.049	596
<b>Total</b>	<b>418.013</b>	<b>42.239</b>	<b>657</b>

(\*) Para los trabajadores indefinidos contratados a partir de la entrada en vigor de la Ley 31/2022



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal, DIRCE y SEPE.

**Magnitudes territoriales y socioeconómicas de las Ayudas de Funcionamiento: Provincia de Cuenca**



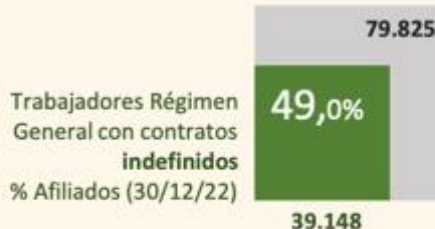
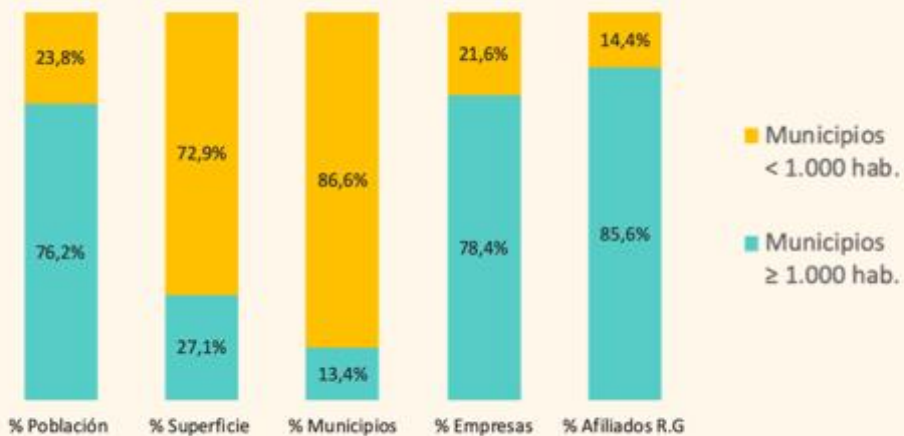
**Reducción de cuotas Seguridad Social (\*)**    **Población municipal (2022)**

15%    ●  $\geq 1.000$  habitantes

20%    ●  $< 1.000$  habitantes

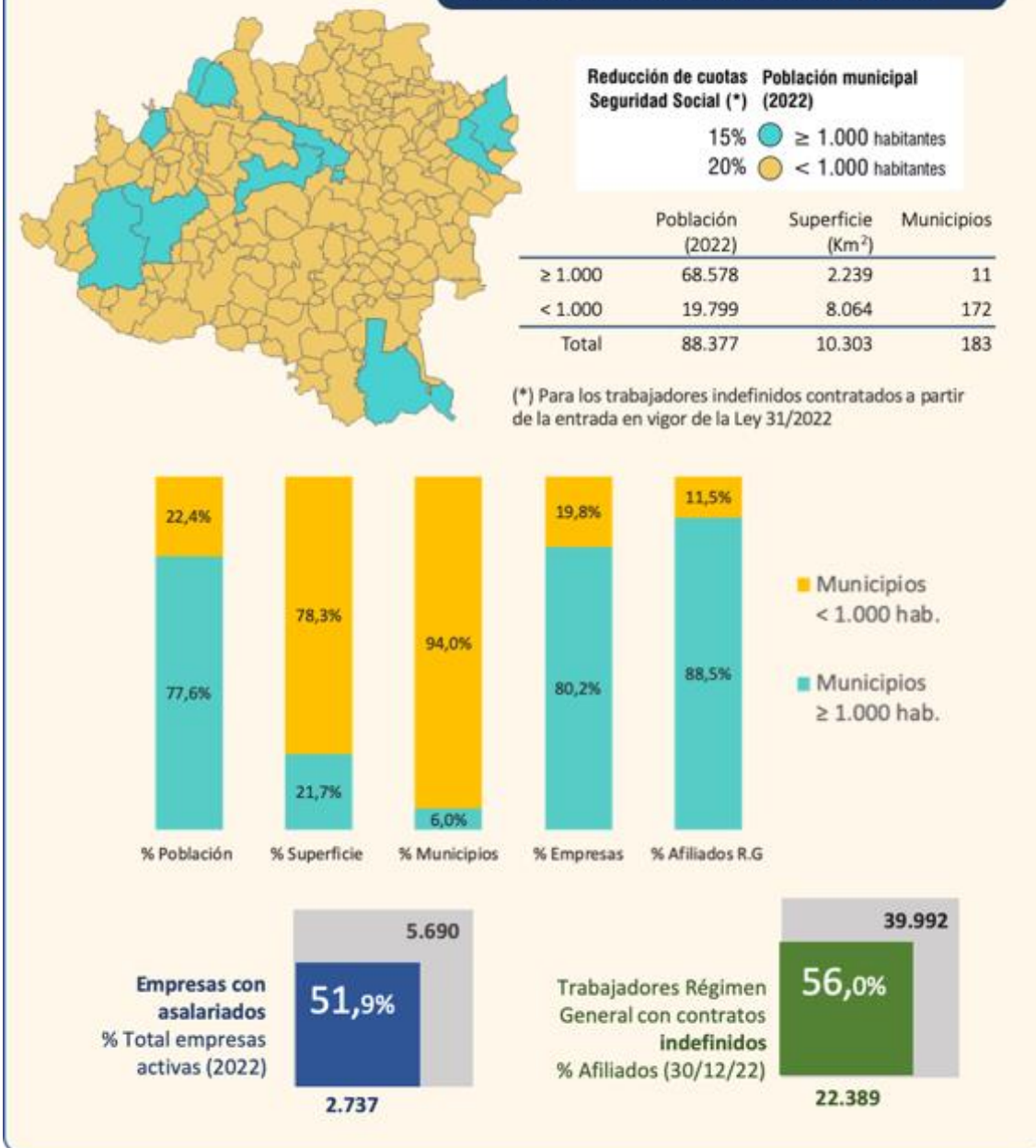
	Población (2022)	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Municipios
$\geq 1.000$	148.820	4.646	32
$< 1.000$	46.395	12.493	206
<b>Total</b>	<b>195.215</b>	<b>17.139</b>	<b>238</b>

(\*) Para los trabajadores indefinidos contratados a partir de la entrada en vigor de la Ley 31/2022



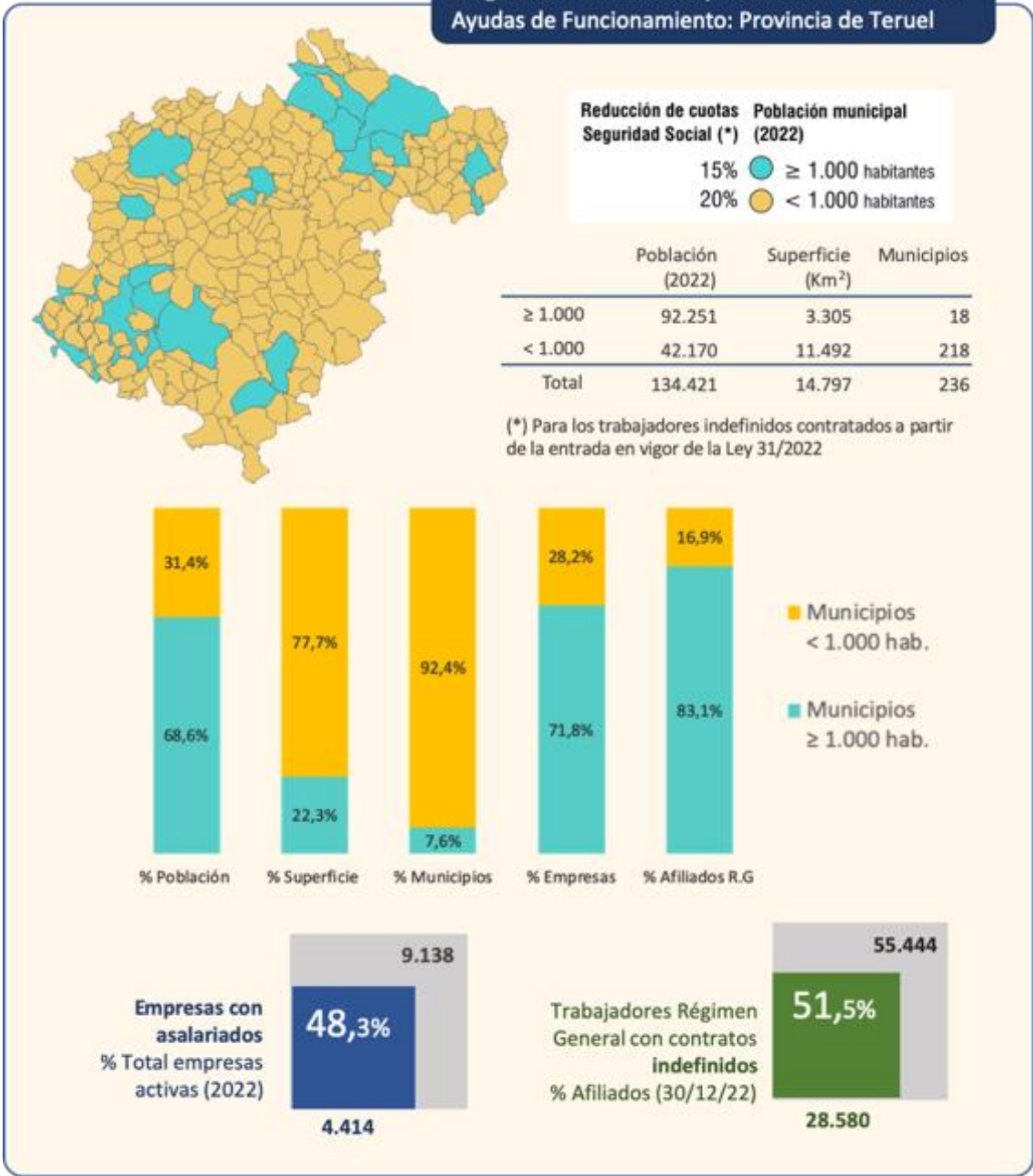
Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal, DIRCE y SEPE.

**Magnitudes territoriales y socioeconómicas de las Ayudas de Funcionamiento: Provincia de Soria**



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal, DIRCE y SEPE.

**Magnitudes territoriales y socioeconómicas de las Ayudas de Funcionamiento: Provincia de Teruel**



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal, DIRCE y SEPE.

### 3. Evaluación ex ante del impacto socioeconómico de las Ayudas al funcionamiento

#### 3.1. Descripción de las Ayudas al funcionamiento aprobadas en la Ley 31/2022 de PGE para 2023

La Ley 31/2022 de 23 de diciembre sobre los Presupuestos Generales del Estado para 2023 contiene una Disposición Adicional nonagésima primera por la que se regula una “reducción de cuotas a la Seguridad Social en las provincias de Cuenca, Soria y Teruel”.

Se trata de la implementación en España de un conjunto de ayudas aprobadas por la Comisión Europea, en el marco de las Directrices sobre las Ayudas de Finalidad Regional para compensar a las empresas por su mayor coste de desarrollar una actividad en zonas despobladas, para el nuevo periodo de programación presupuestaria que se extiende del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2027. Estas ayudas son conformes a la normativa europea sobre “Ayudas de Estado” y se regulan en el Artículo 107.3.c del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Fueron anunciadas por el gobierno de España en octubre de 2022.

Las ayudas mencionadas, tal y como se enuncian en la citada Ley 31/2022, consisten concretamente en:

- a) **Reducción de cuotas a la Seguridad Social por el ejercicio de una actividad por cuenta ajena en las provincias de Cuenca, Soria y Teruel.** La reducción será del 5% de la aportación empresarial por contingencias comunes para trabajadores no temporales con anterioridad a la entrada en vigor de la ley. Para los trabajadores no temporales contratados a partir de la entrada en vigor de la Ley, la reducción será de un 15% si la empresa está radicada en un municipio de población igual o superior a 1.000 habitantes y de un 20% si la población del municipio de radicación de la empresa es de menos de 1.000 habitantes.
- b) **Cuota reducida aplicable por el inicio de una actividad por cuenta propia en las provincias de Cuenca, Soria y Teruel durante el año 2023.** Los trabajadores autónomos que causen alta en este año (no habiéndolo estado en los dos años inmediatamente anteriores a aquel) y que desarrollen toda su actividad en estas provincias tendrán, durante los 36 primeros meses posteriores al alta una cuota única mensual de 80 euros, quedando exentos de cotizar por cese de actividad y por formación profesional.

El coste salarial mensual medio en las CCAA a las que pertenecen las provincias aludidas en a) más arriba fue en 2022 de 1.929,18 €, mientras que el coste laboral era de 2.615,72 (no hay detalle provincial en la Encuesta Trimestral de Coste Laboral, del INE, de la que proceden estos datos). Ello implica un tipo efectivo de cotizaciones sociales (sobre el coste salarial bruto) de un 35,59% que comparten el empleador y el trabajador. En el

conjunto nacional, los datos comparativos del coste salarial, laboral y tipo efectivo son, respectivamente de 2.115,14 €, 2.838.01 € y 34,18%.

En las CCAA aludidas, dado el coste salarial mensual mencionado, la cuota a cargo del empleador por contingencias comunes a la Seguridad Social era de 464,93 € (extraída a un tipo nominal del 24,1%, que incorpora el extra tipo del Mecanismo de Equidad Intergeneracional en vigor desde 1 de enero de 2023), por lo que las reducciones de esta cuota en los casos mencionados en la DA 91 de la Ley 31/2022 serían:

- Asalariados en alta antes de 1/01/2023 (al 5% de la Cuota): 23, 25 €, es decir un 1,21% del coste salarial bruto directamente pagado por la empresa al trabajador.
- Asalariados en alta después del 1/01/2023 en municipios de 1.000 o más habitantes: 69,74 €, es decir un 3,61% del coste salarial bruto.
- Asalariados en alta después del 1/01/2023 en municipios de menos de 1.000 habitantes: 92,99 €, es decir un 4,82% del coste salarial bruto.

Para empezar, estas bonificaciones resultan muy sorprendentes cuando se comparan entre sí, por la discriminación que representan para los trabajadores ya en alta en el momento de entrada en vigor de aquellas respecto a los nuevos contratos. También resultan discriminatorias para empresas en municipios de más y menos de 1.000 habitantes. De ser más relevantes la reducciones, ambas discriminaciones serían susceptibles de provocar comportamientos oportunistas de las empresas en cuanto a la contratación de trabajadores y/o la localización en el territorio y abrirían la puerta a una modulación excesiva en función del tamaño de los municipios reforzando estas distorsiones. Téngase en cuenta también que los municipios más pequeños carecen de infraestructuras de todo tipo (organizadas en parques y polígonos industriales) para acoger empresas con garantías de acceso a servicios eficientes<sup>14</sup>.

Porque el segundo elemento a destacar en esta aplicación de las Ayudas al funcionamiento es justamente su escasa entidad. En el mejor de los casos, el de las ayudas a las nuevas contrataciones en municipios de menos de 1.000 habitantes, nos encontramos con 4,82 puntos porcentuales del coste salarial bruto del trabajador. En Noruega, por ejemplo, ayudas de este tipo consistían en una reducción de 10 puntos porcentuales del coste salarial. Téngase en cuenta, además, que la Comisión Europea autoriza a que estas ayudas alcancen hasta el 20% de los costes laborales de la empresa.

Los trabajadores autónomos, por su parte, se encuentran con dos requisitos exigentes: el de que toda su actividad se desarrolle en las provincias de referencia y que no hayan

---

<sup>14</sup> Los informes de FOES (la Federación de Organizaciones Empresariales de Soria) revelan que en Soria, por ejemplo, sólo 292 empresas (un 5,3% del total de empresas de la provincia) radicaban en uno de los 7 municipios, de los 172 de menos de 1.000 habitantes existentes, que tenían un parque empresarial. De entre 1.000 y 5.000 habitantes, los 8 municipios existentes, todos con parques empresariales, albergaban 1.177 empresas (el 21,3% del total) y los otros 2 municipios con parques empresariales y más de 5.000 habitantes, sin contar a la capital, concentraban otras 664 empresas (el 12% del total provincial). Soria capital, obviamente, posee diversos grandes parques empresariales.

estado en alta en los dos años anteriores a la entrada en vigor de la tarifa plana que se les ofrece como incentivo para la localización (o relocalización) en uno de los municipios de las tres provincias objetivo de la normativa. Estas duras condiciones excluirían de las ayudas, seguramente, a la mayoría de los trabajadores autónomos actualmente radicados en Cuenca, Soria y Teruel. Incluso de beneficiar a un número significativo de trabajadores por cuenta propia, carece de sentido una extensión temporal tan reducida cuando las ayudas para asalariados se prolongarán el tiempo necesario mientras las provincias elegibles no superen el umbral de los 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>.

En resumen, las Ayudas al funcionamiento reguladas por la DA 91 de la Ley 31/2022 de 23 de diciembre presentan una serie de limitaciones que las hacen potencialmente distorsionadoras y las hacen chocar de frente con lo permitido por las Directrices de la UE sobre ayudas estatales de finalidad regional (denominadas en corto “Directrices sobre Ayudas Regionales”, o DAR).

La descripción anterior indica que la potencia de las medidas adoptadas va a ser reducida ya que las medidas de mayor impacto se aplican a las nuevas altas laborales (asalariados), que van a ser escasas en comparación con los más de 136 mil asalariados a la Seguridad Social existentes en las tres provincias SSPA a finales de diciembre de 2022. Las medidas para los nuevos trabajadores autónomos se presume tengan un impacto mínimo ya que solo afectan a las altas, no a los más de 39 mil autónomos de fin de 2022 y, aun así, lo único que hacen es prolongar en el tiempo las tarifas planas ya existentes antes de la promulgación de la Ley Presupuestaria<sup>15</sup>.

### 3.2. Marco metodológico

Para la estimación del impacto socioeconómico de las medidas contempladas en la DA 91 de la Ley 31/2022 se ha utilizado el Marco Input/Output de la Contabilidad Nacional del Instituto Nacional de Estadística<sup>16</sup>. La última Tabla I/O (Simétrica) disponible es la de 2016 y lo es a escala nacional. No hay tablas provinciales para ninguna provincia española y se ha optado por utilizar la Matriz de coeficientes interiores de la economía española como aproximación (no perfecta, desde luego) a la economía de las tres provincias del Territorio SSPA. Para trasladar los cálculos de la Tabla 2016 al año 2022 se han utilizado coeficientes correctores del avance de la “productividad aparente del trabajo” entre estos dos años. Todos los datos de coste laboral (y sus componentes) utilizados y, por tanto, del shock al que se ha sometido la economía representada por la Tabla I/O disponible se refieren también al año 2022. La estructura de los consumos intermedios (interiores) agregados de la TIO 2016 es la que se muestra en la figura siguiente.

---

<sup>15</sup> En esta entrega, por las razones de urgencia que la motiva, no se evaluará el impacto de las medidas para los trabajadores tanto asalariados o autónomos que puedan incorporarse a la actividad en el ejercicio 2023. Para ello se necesita un trabajo de campo ya planificado que se llevará a cabo con motivo de una segunda entrega.

<sup>16</sup> En Herce et al. (2019, Anexo 2, Sección A.2.2) se explica con detalle la metodología Input/Output.

**Tabla Simétrica Input/Output española a precios básicos 2016 (Consumos Intermedios, mill. €)**

	Agricultura	Energía y Extractivas	Industria	Construcción	Servicios de mercado	Servicios de no mercado	Total
Agricultura	1.492	39	25.732	14	1.074	254	28.603
Energía y Extractivas	1.696	23.640	16.639	1.615	21.461	3.451	68.503
Industria	9.815	6.472	102.817	15.836	44.415	7.041	186.397
Construcción	369	904	2.238	19.762	11.264	1.221	35.757
Servicios de mercado	6.497	16.633	85.422	20.566	267.335	28.956	425.408
Servicios de no mercado	79	829	1.611	418	9.816	4.764	17.518
<b>Total</b>	<b>19.947</b>	<b>48.517</b>	<b>234.458</b>	<b>58.210</b>	<b>355.366</b>	<b>45.688</b>	<b>762.186</b>

Fuente: Elaboración propia con datos INE

La diagonal principal muestra los consumos intermedios interiores que cada gran rama de la economía realiza de sí misma, mientras que cualquier otra celda de la matriz principal muestra (leída por columnas) los consumos intermedios que cada sector adquiere de todos los demás. Las Matrices de Coeficientes Técnicos e Inversa de Leontief se muestran a continuación:

**Matriz de coeficientes técnicos totales (CI en % de la Producción pb)**

	Agricultura	Energía y Extractivas	Industria	Construcción	Servicios de mercado	Servicios de no mercado	Total
Agricultura	3,0%	0,0%	6,0%	0,0%	0,1%	0,1%	1,4%
Energía y Extractivas	3,4%	20,8%	3,9%	1,3%	2,0%	1,6%	3,4%
Industria	19,5%	5,7%	24,0%	13,2%	4,1%	3,3%	9,3%
Construcción	0,7%	0,8%	0,5%	16,5%	1,0%	0,6%	1,8%
Servicios de mercado	12,9%	14,6%	19,9%	17,1%	24,7%	13,6%	21,2%
Servicios de no mercado	0,2%	0,7%	0,4%	0,3%	0,9%	2,2%	0,9%
<b>Total</b>	<b>39,7%</b>	<b>42,7%</b>	<b>54,7%</b>	<b>48,5%</b>	<b>32,9%</b>	<b>21,4%</b>	<b>38,0%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos INE

**Matriz Inversa de Leontief - España 2016**

(I-A) <sup>-1</sup>	Agricultura	Energía y Extractivas	Industria	Construcción	Servicios de mercado	Servicios de no mercado
Agricultura	1,049	0,008	0,085	0,015	0,007	0,005
Energía y Extractivas	0,066	1,276	0,081	0,042	0,039	0,030
Industria	0,292	0,117	1,368	0,235	0,082	0,061
Construcción	0,015	0,017	0,015	1,204	0,018	0,010
Servicios de mercado	0,275	0,286	0,398	0,349	1,366	0,210
Servicios de no mercado	0,006	0,013	0,010	0,009	0,013	1,025

Fuente: Elaboración propia con datos INE

La matriz en la que se recogen los cálculos básicos realizados con la Inversa de Leontief mediante una perturbación del vector de demanda final se muestra en el cuadro siguiente, en el que se recoge expresamente la simulación del impacto de la reducción de los costes laborales en 24,95 millones de euros (un 5% de la Cuota empresarial a la Seguridad Social por Contingencias Comunes en el Territorio SSPA en 2022, véase Sección siguiente).



Impacto de una bonificación del 5% de la Cuota Patronal a la Seguridad Social Territorio SSPA (mill. €)					
	<i>Shock</i>	Prod. Efectiva	Cons. Interm.	VAB	Empleo
<b>Agricultura</b>	0,47	1,59	0,63	0,88	19,59
<b>Energía y Extractivas</b>	1,12	2,86	1,22	0,97	3,15
<b>Industria</b>	11,37	17,53	9,60	4,68	50,23
<b>Construcción</b>	4,74	6,04	2,93	2,70	62,65
<b>Servicios de mercado</b>	6,96	16,20	5,33	9,91	161,35
<b>Servicios de no mercado</b>	0,29	0,56	0,12	0,41	8,93
<b>Total</b>	24,95	44,77	19,82	19,55	305,89

Fuente: elaboración propia con TIO 2016 INE

Obsérvese cómo se distribuye la perturbación (los 24,95 millones de euros del 5% de bonificación de la cuota empresarial) en el vector de demanda final adicional de la economía (columna denominada “*Shock*”) y cómo, en los grandes sectores productivos de la economía, se generan los diferentes impactos sobre la producción efectiva total, los consumos intermedios, el Valor Añadido Bruto (PIB) y el empleo de las diferentes ramas de la economía, en el conjunto del Territorio SSPA bajo este escenario.

La base del cálculo matricial que permite llegar a esta última expresión de la estimación del impacto socioeconómico es la denominada “ecuación de Leontief” que traslada impulsos a la demanda final al marco general de relaciones interindustriales de la economía, así:

$$\text{Variación de Producción Efectiva} = (I-A)^{-1} \times \text{Shock de Demanda Final}$$

Donde  $(I-A)^{-1}$  es la matriz inversa de Leontief que se ha mostrado anteriormente. La derivación de la expresión anterior es trivial mediante el uso de álgebra matricial una vez formulada la identidad entre la Demanda Final como la Producción Efectiva menos los Consumos Intermedios. A partir de la estimación del impacto en la Producción Efectiva, es inmediato obtener el impacto sobre el PIB, el empleo (a partir de las ratios observadas de productividad aparente del trabajo) y el “retorno fiscal” (suponiendo, como es habitual, que la base imponible efectiva es el PIB adicional generado por el impacto fiscal y que la presión fiscal efectiva es del 30% del PIB generado, un supuesto habitual en este tipo de estimaciones), entre otras variables. Los coeficientes aludidos son habituales para este marco contable en los estudios de impacto. Los impactos estimados incluyen los efectos denominados “directos” y los “indirectos”. Es decir, los que los agentes y sectores reciben directamente como consecuencia de las rebajas fiscales o bonificaciones de costes laborales, que son los primeros, y los que se crean a medida que la primera ronda de impactos exige la adquisición de bienes y servicios intermedios y la contratación de recursos productivos (trabajo) para desarrollar la producción asociada a dichos primeros impactos directos<sup>17</sup>. Los resultados ampliados de la aplicación de esta metodología se muestran la Sección 3.4 más abajo tras una breve discusión del marco de rentas costes laborales en las tres provincias SSPA.

<sup>17</sup> No se incluyen estimaciones (a las que se ha aludido anteriormente en esta misma sección) de los denominados “impactos inducidos”.

### 3.3. Marco económico y laboral del Territorio SSPA: PIB, Rentas y Costes Laborales

El Territorio SSPA, compuesto por las provincias de Cuenca, Soria y Teruel, tenía en 2022 una población conjunta de 418 mil habitantes, con algo más de 309 mil residiendo en municipios de mil o más habitantes y los 108 mil restantes en municipios de menos de mil habitantes (ver Sección 2 y cuadro siguiente).

La población afiliada (asalariados y autónomos) era a finales de ese mismo año de 175 mil trabajadores, de los cuales 136 mil eran asalariados que prestaban sus servicios laborales en casi 20 mil empresas con asalariados y con cuenta de cotización en la Seguridad Social entre las tres provincias. Estas empresas, empleaban a una media de 7 trabajadores cada una, la mitad de los empleados de la empresa media española) y su densidad (por 10 mil habitantes) era de 47 empresas. Sin embargo, en los municipios de menos de 1.000 habitantes, el tamaño medio de las empresas era de 4,3 empleados por empresa contra 7,8 empleados por empresa en los municipios de mil o más habitantes, con algunas diferencias discernibles entre las tres provincias.

<b>Demografía humana, laboral y empresarial - Territorio SSPA (2022)</b>				
	<b>Cuenca</b>	<b>Soria</b>	<b>Teruel</b>	<b>Territorio SSPA</b>
<b>Población</b>	195.215	88.377	134.421	418.013
<b>Municipios de 1.000 y + habitantes</b>	148.820	68.578	92.251	309.649
<b>Municipios de &lt; 1.000 habitantes</b>	46.395	19.799	42.170	108.364
<b>Afiliados</b>	79.825	39.992	55.444	175.261
<i>Asalariados</i>	61.275	32.261	42.710	136.246
<i>Autónomos</i>	18.550	7.731	12.734	39.015
<b>Municipios de 1.000 y + habitantes</b>	63.157	33.173	41.933	138.263
<i>Asalariados</i>	51.002	28.239	34.902	114.143
<i>Autónomos</i>	12.155	4.934	7.031	24.120
<b>Municipios de &lt; 1.000 habitantes</b>	16.668	6.819	14.759	38.246
<i>Asalariados</i>	10.273	4.022	7.808	22.103
<i>Autónomos</i>	6.395	2.797	6.951	16.143
<b>Empresas (Cuentas Cotización SS) (a)</b>	9.438	4.180	6.096	19.714
<b>Municipios de 1.000 y + habitantes</b>	7.094	3.227	4.278	14.599
<b>Municipios de &lt; 1.000 habitantes</b>	2.344	953	1.818	5.115
<b>Tamaño de la empresa (nº asalariados)</b>	6,5	7,7	7,0	6,9
<b>Municipios de 1.000 y + habitantes</b>	7,2	8,8	8,2	7,8
<b>Municipios de &lt; 1.000 habitantes</b>	4,4	4,2	4,3	4,3
<b>Empresas por 10.000 habitantes</b>	48,3	47,3	45,4	47,2
<b>Municipios de 1.000 y + habitantes</b>	47,7	47,1	46,4	47,1
<b>Municipios de &lt; 1.000 habitantes</b>	50,5	48,1	43,1	47,2

(a) El número de Cuentas de Cotización a la Seguridad Social se refiere al número de empleadores que pagan cotizaciones en nombre de sus empleados. No incluye a trabajadores autónomos sin empleados. No coincide con los datos del DIRCE de la Sección 2, que incluyen empresas activas sin empleados.

Fuente: elaboración propia con datos MISSM e INE

Los datos del cuadro anterior complementan los que se ofrecían en la Sección 2 anterior, para la que se utilizaba el registro de empresas activas del DIRCE. En este caso, por razones que tienen que ver con la evaluación de las Ayudas al funcionamiento que se presenta en esta sección, no se utiliza el DIRCE sino los códigos de cuentas de cotización de las empresas que tienen empleados en la Seguridad Social.

Como es bien sabido, las Ayudas al funcionamiento aprobadas por el Gobierno a finales de 2022 bonifican los costes laborales de las empresas de las tres provincias SSPA con reducciones de las cotizaciones a la Seguridad Social que se describían en la Sección 3.1. Una primera valoración ya nos advierte de que los porcentajes en los que se bonifican los costes laborales son reducidos.

Para apreciar lo que se acaba de comentar nada mejor que ver, como se hace en el cuadro siguiente, el montante de las partidas implicadas en la actividad económica y las rentas generadas en los territorios beneficiarios.

<b>PIB, Rentas y Cotizaciones Sociales (millones de €) - Territorio SSPA (2022)</b>				
	<b>Cuenca</b>	<b>Soria</b>	<b>Teruel</b>	<b>Territorio SSPA</b>
<b>PIB (a)</b>	4.528,42	2.508,11	3.375,45	10.411,99
<b>Municipios de 1.000 y + habitantes</b>	3.769,21	2.195,42	2.758,37	8.723,01
<b>Municipios de &lt; 1.000 habitantes</b>	759,21	312,69	617,08	1.688,98
<b>Rentas (Valor Añadido Bruto) (b)</b>	4.102,39	2.272,17	3.057,92	9.432,48
<i>Excedente Bruto</i>	2.143,33	1.166,92	1.537,19	4.847,44
<i>Sueldos y Salarios Brutos (c)</i>	1.701,11	950,62	1.317,14	3.968,87
<i>Cotizaciones Sociales (c)</i>	257,95	154,63	203,58	616,17
<b>Municipios de 1.000 y + habitantes</b>	3.414,61	1.988,90	2.498,89	7.902,40
<i>Excedente Bruto</i>	1.783,99	1.021,44	1.256,17	4.061,60
<i>Sueldos y Salarios Brutos (c)</i>	1.415,91	832,11	1.076,35	3.324,37
<i>Cotizaciones Sociales (c)</i>	214,70	135,36	166,37	516,43
<b>Municipios de &lt; 1.000 habitantes</b>	687,78	283,27	559,03	1.530,09
<i>Excedente Bruto</i>	359,34	145,48	281,02	785,84
<i>Sueldos y Salarios Brutos (c)</i>	285,20	118,51	240,79	644,50
<i>Cotizaciones Sociales (c)</i>	43,25	19,28	37,22	99,74
<b>Cotizaciones Sociales Totales (d)</b>	369,16	212,38	288,81	870,35
<i>De las cuales, por Contingencias Comunes (e)</i>	290,20	167,11	227,04	684,35
<i>A cargo del Empleador</i>	209,44	124,60	165,02	499,05
<i>A cargo del Trabajador</i>	41,71	24,81	32,86	99,39
<i>A cargo de Trabajadores Autónomos (f)</i>	39,06	17,70	29,16	85,91
<b>Municipios de 1.000 y + habitantes</b>	292,08	176,33	218,43	686,84
<i>De las cuales, por Contingencias Comunes (e)</i>	234,63	142,08	177,80	554,51
<i>A cargo del Empleador</i>	174,32	109,06	134,85	418,24
<i>A cargo del Trabajador</i>	34,72	21,72	26,86	83,29
<i>A cargo de Trabajadores Autónomos (f)</i>	25,59	11,30	16,10	52,99
<b>Municipios de &lt; 1.000 habitantes</b>	77,08	36,25	70,38	183,71
<i>De las cuales, por Contingencias Comunes (e)</i>	55,57	25,03	49,23	129,83
<i>A cargo del Empleador</i>	35,11	15,53	30,17	80,81
<i>A cargo del Trabajador</i>	6,99	3,09	6,01	16,09
<i>A cargo de Trabajadores Autónomos (f)</i>	13,46	6,40	13,06	32,93

(a) Se ha estimado para 2022 como el promedio del PIB 2018-2019, de pre-pandemia. La imputación del PIB provincial a los municipios de 10 mil y más habitantes y de menos de 10 mil se ha hecho teniendo en cuenta la proporción de afiliados (y asalariados o autónomos, según el caso) a la SS en cada grupo de municipios, para toda la tabla.

(b) El Valor Añadido Bruto es inferior al PIB porque este último incluye los impuestos a la producción.

(c) El Excedente Bruto de Explotación más los Sueldos y Salarios Brutos y las Cotizaciones Sociales (de asalariados, a cargo de empleadores) suman el Valor Añadido Bruto. Las dos últimas partidas suman la Remuneración de los Asalariados.

(d) Las Cotizaciones Sociales Totales incluyen las de los trabajadores autónomos. Estas últimas forman parte del Excedente Bruto de Explotación y no de la Remuneración de los Asalariados.

(e) Se distinguen las Cotizaciones por Contingencias Comunes del total de Cotizaciones Sociales porque las Ayudas de Funcionamiento hacen alusión en algunos casos a esta partida del coste laboral de las

(f) Las cotizaciones de los trabajadores autónomos no forman parte del coste laboral de las empresas, sino que se abonan por parte de aquellos a partir de su Excedente Bruto de Explotación.

Fuentes: elaboración propia con datos MISSM e INE

La bonificación más extensiva es la del 5% de la aportación empresarial por contingencias comunes, que se aplica a todos los asalariados (no temporales) empleados por empresas con cuenta de cotización a la Seguridad Social radicadas en las provincias SSPA. Según se constata en el cuadro anterior, las cotizaciones empresariales por contingencias comunes en estas tres provincias ascendieron en 2022 a 499,05

millones de euros. El 5% de la deducción mencionada, sobre las cotizaciones empresariales es de 24,95 millones de euros, o un 0,63% efectivo de los salarios brutos generados. Y un 0,54% del coste laboral bruto (remuneración total de los asalariados). Habida cuenta de los 136.246 afiliados registrados en 2022, estaríamos contemplando una bonificación de 183,12 euros al año, o de 15,26 euros al mes por trabajador. Sobre el tipo de cotización nominal por contingencias comunes a cargo del empleador en ese año, que fue del 24,6% de la base de cotización correspondiente a cada trabajador, la bonificación del 5% equivale solamente a 1,23 puntos porcentuales de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes.

Por otra parte, las bonificaciones más importantes de las contempladas en la DA 91 de la Ley 31/2022 de PGE 2023 se refieren a las nuevas altas laborales mediante contratos indefinidos. Alcanzan el 15% de la aportación empresarial por contingencias comunes en municipios de mil o más habitantes y al 20% cuando la contratación se realiza en empresas radicadas en municipios de menos de mil habitantes. Así, con arreglo a los datos del cuadro anterior, referidos a dicha masa de aportaciones empresariales y afiliados en cada tipo de municipio, las bonificaciones por nuevas contrataciones en 2022 hubieran ascendido a 45,80 euros año por trabajador para contratados en municipios de mil o más habitantes y a 60,95 euros año por trabajador para contratados en municipios de menos de mil habitantes.

En términos de puntos porcentuales de bonificación sobre el coste laboral<sup>18</sup> nos encontraríamos con que las Ayudas al funcionamiento vigente equivaldrían a 3,69 puntos porcentuales de la cuota empresarial por contingencias comunes (el 24,6% en 2022) en municipios de mil y más habitantes y de 4,92 puntos porcentuales de dicha cuota en municipios de menos de mil habitantes.

### 3.4. Impacto socioeconómico

Las políticas que se han a simular en este capítulo del informe consisten en una de la cuota de los empleadores a la Seguridad Social por Contingencias Comunes para las empresas radicadas en Cuenca, Soria y Teruel del 5% de dicha cuota en los que se refiere a los trabajadores ya existentes en todos los municipios, de un 15 % si se trata de nuevas altas laborales en municipios de mil o más habitantes y de un 20% para las nuevas altas laborales en municipios de menos de mil habitantes. Este tipo de medidas se ha adoptado en el norte de Europa y se han constatado efectos positivos sobre el empleo al tiempo que se ha desarrollado un muy interesante debate general y técnico sobre el

---

<sup>18</sup> La base para establecer las Ayudas al funcionamiento que establece la Comisión de la UE son los costes laborales (salarios brutos más cotizaciones sociales a cargo de los empleadores) y las bonificaciones pueden llegar hasta el 20% de estos costes laborales para las empresas elegibles sin que estas bonificaciones se consideren “ayudas de estado” que violarían la reglas de la competencia. En muchos casos, estas bonificaciones pueden llegar a superar el importe de las cotizaciones sociales por contingencias comunes a cargo del empleador (el 24,6% del salario bruto hasta la base máxima de cotización) ya que el 20% del coste laboral de las tres provincias en 2022 equivalía al 23,11% del coste salarial bruto total.

encaje de esta política en el ordenamiento jurídico comunitario, constatándose su plena concordancia jurídica con este ordenamiento<sup>19</sup>. Como se ha comentado en diversos apartados anteriores de este informe, las medidas que se van a simular se han regulado en la Disposición Adicional nonagésimo primera de la Ley 31/2022 de Presupuestos Generales para 2023.

### Hipótesis

El cuadro siguiente contiene las hipótesis más relevantes necesarias para llevar a cabo la simulación que se ha realizado. La primera fila debajo de la de encabezamientos relativos a las dianas funcionales y territoriales de las medidas es determinante para obtener una impresión inicial de los resultados que cabe esperar, la segunda condensa esa primera valoración en que cabe esperar impactos muy moderados de estas medidas, ya que permiten ahorros de costes laborales que equivalen a poco más de un cuarto de punto porcentual del PIB del territorio SSPA.

**Bonificaciones de la Cuota de los Empleadores y Autónomos por Contingencias Comunes a la Seguridad Social adoptadas para 2023 - Territorio SSPA**

Impacto potencial	Altas laborales existente en el territorio SSPA	Nuevas altas laborales municipio: de mil y + habitantes	Nuevas altas laborales en municipios de < mil habitantes	Autónomos
<b>Entidad cuantitativa (s/ CLB 2022)</b>	Bonificación del 5% reduce CLB en 24,95 Mill. € (el 0,24% del PIB)	Bonificación del 15% reduce el CLB en un 1,63% y en 0,55 millones de € por cada 1.000 nuevas altas	Bonificación del 20% reduce el CLB en un 2,17% y en 0,73 millones de € por cada 1.000 nuevas altas	Extensión en un año adicional de la actual Tarifa Plana (80 € mes), con un coste de 2,57 millones de € por cada 1.000 autónomos elegibles
<b>Valoración de las medidas</b>	Se trata de medidas de un entidad cuantitativa muy reducida. En los ejercicios de evaluación de políticas macroeconómicas, se utilizan normalmente hipótesis de impacto inicial equivalentes al 1% del PIB			
<b>Canales de causación del impacto</b>	Las empresas pueden utilizar los ahorros de costes laborales para : (i) aumentar el empleo, (ii) aumentar los salarios, (iii) aumentar sus beneficios, (iv) aumentar la inversión o (v) disminuir sus precios, la opción (ii) les permite captar mejores trabajadores, lo que junto a las opciones (iv) y (v) aumentan su competitividad			Los autónomos mejoran sus ingresos efectivos en los
<b>Atracción de nuevos pobladores</b>	Los trabajadores en paro u ocupados de otros territorios se pueden sentir atraídos por (i) y (ii)			Los trabajadores autónomos foráneos se pueden sentir atraídos a estos territorios
<b>Atracción de nuevas empresas</b>	Las opciones (iii), (iv) y (v) pueden atraer a nuevas empresas a estos territorios o evitar que las ya establecidas se vayan			
<b>Consumo</b>	Los trabajadores asalariados y los socios de las pymes podrían aumentar su consumo por el aumento de sus ingresos salariales o por beneficios de sus empresas			Los trabajadores autónomos locales podrían aumentar su consumo y la mejora de sus equipos y establecimientos
<b>Inversión</b>	Las empresas pueden utilizar los ahorros de costes laborales para aumento de la inversión que les permita ser más competitivos			
<b>Normativa</b>	Medidas reguladas por la Disposición Adicional nonagésimo primera de la Ley PGE 31/2023 de PGE 2023			

CLB: Coste Laboral Bruto  
Fuente: elaboración propia

Las medidas cuyo impacto se va a simular constituyen una política bien contrastada y que, tras un largo proceso de interpretación técnica, hoy es plenamente coherente con las normas comunitarias sobre la competencia (Ayudas de Estado) que tanto se invoca en este debate<sup>20</sup>. Como es bien sabido, la Seguridad Social es una competencia exclusiva

<sup>19</sup> Véase Herce et al. (2019)

<sup>20</sup> Un “experimento natural” muy interesante, sobre el impacto de la fiscalidad basada en el territorio, lo ofrece el caso noruego, en donde, a fin de cumplir con las reglas del Espacio Económico Europeo, de la

del Estado y aquella no debería discriminar a unos u otros territorios, de forma que su coste deberá asumirlo la Administración General del Estado, no la Seguridad Social, transfiriendo a esta los recursos necesarios para evitar la merma de sus ingresos propios, lo que efectivamente prevé la normativa en la que se regulan estas bonificaciones.

Estas Ayudas al funcionamiento conllevarían un coste de 24,95 millones de euros si nos ceñimos solamente a las que se aplican a los asalariados ya residentes (en 2022) en los territorios elegibles. En la simulación que se presenta en las secciones que siguen se consideran exclusivamente el impacto socioeconómico de los casi 25 millones de euros de ahorro de coste laboral aplicados al conjunto de los asalariados existentes en el territorio SSPA (en 2022).

En una fase posterior, cuando el trabajo de campo previsto desvele el potencial para crear empleo (asalariado y autónomo) en las tres provincias podremos completar el panorama que ahora vamos a cuantificar. En cualquier caso, en el cuadro anterior se encuentran claves suficientes como para ver claramente que la bonificación (un 5%) de los costes laborales de los 136.246 asalariados existentes en los territorios elegibles es muy superior a cualquier hipótesis realista que pudiéramos hacer sobre nuevas altas laborales y autónomos elegibles (de los 39.015 existentes en las tres provincias) generados por los incentivos.

Es importante entender que al no abordar en esta fase (hasta la realización del trabajo de campo necesario) la estimación de los nuevos empleos asalariados y de autónomos que se podrían generar con las bonificaciones diferenciadas por tamaño de los municipios no puede hacerse. De todas, formas, en el cuadro anterior se ofrecen estimaciones claras del impacto que sobre los costes laborales de las empresas tendría la contratación de nuevos trabajadores bajo estos incentivos. La creación de 1.000 puestos de trabajo asalariado en los municipios de 1.000 y más habitantes reduciría los costes laborales de las empresas existentes o de las nuevas empresas en 0,55 millones de euros, mientras que si la creación de estos empleos se produjese en los municipios de menos de 1.000 habitantes la rebaja de los costes laborales llegaría a ser de 0,73 millones de euros. En el caso de las medidas que benefician a los trabajadores autónomos, por cada 1.000 nuevos trabajadores autónomos se producirían ahorros de sus cotizaciones a la Seguridad Social de 2,6 millones de euros. Las condiciones de elegibilidad para los trabajadores autónomos son especialmente exigentes y excluyen de las ayudas a todos los autónomos ya activos en el territorio SSPA.

### Metodología de estimación

Se ha realizado la estimación bajo las siguientes premisas:

---

UE, este país tuvo que desmantelar un programa de incentivos al empleo en zonas despobladas entre 2004 y 2006, tras una sentencia de la Corte Europea en este sentido de 1999. Pero Noruega apeló y en 2007 pudo reintroducir el esquema de cotizaciones sociales diferenciadas para territorios escasamente poblados (*place-based incentive*) con efectos claros sobre la atracción de nuevas empresas y creación de empleo. Las empresas ya radicadas que también se beneficiaron de las bonificaciones optaron, sin embargo, por mejorar salarios más que por aumentar el empleo. Véase (Herce et al., 2019) para una ampliación de estos casos.

- Las mejoras de sus rentas que los agentes económicos obtienen como consecuencia de Ayudas al funcionamiento de la Ley 31/2023, que conllevan mayores rentas salariales o beneficios empresariales se destinan, en su mayor parte, al gasto en bienes de consumo e inversión y en servicios (a hogares y empresas) en los mercados locales. Una parte del impacto se desplaza fuera de los territorios que reciben las medidas debido a que el aumento de la demanda creado por las medidas debe abastecerse de bienes y servicios (finales o intermedios) producidos fuera de los territorios elegibles para dichas ayudas.
- Se ha estimado el impacto cuantitativo de las medidas sobre la actividad económica (el PIB imputado de los municipios en los que se aplican las medidas), el empleo (que se podría crear o mantener, en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, PTETC) y el «retorno fiscal» que el estímulo inducido a la economía local genera gracias al aumento de bases imponibles, lo que supone que una parte no menor del coste de la medida se recupera por parte de la administración tributaria gracias a este retorno. Recuérdese que aunque la medida consiste en la bonificación de cuotas a la Seguridad Social estas bonificaciones se financian con recursos generales del Estado para que la Seguridad Social no merme sus ingresos por cotizaciones y que los retornos fiscales proceden sobre todo de los impuestos generales recrecidos por el aumento de las bases impositivas (IRPF, IVA, etc.).
- Como se indicó en secciones anteriores, las estimaciones cuantitativas se han realizado utilizando una versión comprimida del Marco Input-Output (6x6 ramas productivas) de la economía española para 2016, el más reciente de los disponibles<sup>21</sup>.
- Los impactos estimados deben entenderse como efectos generados en el año en el que se implementan las medidas. De implementarse estas una sola vez, dichos efectos tendrían un eco posterior en el tiempo, especialmente si mejorasen las condiciones de productividad local, atrajesen a nuevos pobladores o empresas o frenasen la marcha de población receptora de rentas de cualquier tipo (salarios, pensiones, etc.) y/o empresas productivas. Estos efectos en el tiempo no se han estimado. Pero se entiende que estas políticas deben implementarse durante un cierto tiempo, para consolidar, justamente, efectos de este tipo y, a ser posible, condicionadas a resultados y/o compromisos de los agentes beneficiarios. El trabajo de campo de la fase posterior a este informe tratará de establecer algunos de estos efectos dinámicos.

## Resultados

Los resultados obtenidos se muestran en el cuadro siguiente. Deben tomarse como ilustrativos, aunque verosímiles. Son sensibles a las hipótesis y datos disponibles. Los datos que se han utilizado para establecer la escala del impacto que reciben las tres

---

<sup>21</sup> En Herce et al. (2019, Anexo 2, Sección A.2.2) se explica con detalle la metodología Input/Output.



provincias y el marco económico y laboral de las misma proceden de fuentes oficiales, bien del INE o de la Seguridad Social.

**Impacto socioeconómico de las Ayudas al Funcionamiento de la Ley 31/2022 (a)**

	Coste de la medida (Mill. €)	Impacto sobre el PIB (Mill. €)	Impacto sobre el empleo (empleos)	Retorno fiscal (Mill. €)
<b>Territorio SSPA</b>	24,95 (equivale a un 0,54% del Coste Laboral)	19,55 (equivale a un 0,19% del PIB)	306 (equivale a un 0,17% del empleo)	5,86 (equivale a un 23,50% del coste de la medida)
<b>Cuenca</b>	10,47	8,2	128	2,5
<b>Soria</b>	6,23	4,9	76	1,5
<b>Teruel</b>	8,25	6,5	101	1,9

(a) Reducción del 5% de la cuota patronal por Contingencias Comunes para todos los trabajadores en las tres provincias elegibles  
Fuentes: elaboración propia con datos del INE (Cuentas regionales y Marco Input/Output) y Seguridad Social

Sobre la base de los datos de cuentas de cotización (empleadores que cotizan efectivamente a la Seguridad Social), afiliación y cotizaciones empresariales por contingencias comunes (cierre de 2022), se puede establecer que la perturbación (ahorro de costes laborales) que reciben las tres provincias del Territorio SSPA es de 24,95 millones de euros. Ello equivale a un 0,54% del Coste Laboral Bruto y a un 0,19% del PIB generados en el territorio<sup>22</sup>.

Este ahorro de costes laborales es muy reducido, aun así entra en las venas de la circulación económica de dos formas, fundamentalmente: (i) mejora de salarios y beneficios que pasa a la renta de los hogares traduciéndose en compras generales de bienes y servicios y (ii) adquisición de bienes de equipo (formación bruta de capital) especializados y ampliación de capacidad de las plantas productivas (construcción incluida) para mejorar la competitividad de las empresas beneficiarias.

El cuadro anterior muestra también que el PIB de las tres provincias mejoraría en 1955 millones, un mero 0,19% del PIB actual en estos territorios. Como consecuencia de esta mejora de las rentas, el aparato productivo provincial aumentaría su empleo (o evitaría que se perdiesen) en 306 trabajadores equivalentes a tiempo completo, fundamentalmente trabajadores asalariados, un 0,17% del empleo existente antes de la adopción de las medidas. Por otra parte, esta expansión de la actividad y el empleo produciría un aumento de la recaudación por diversas figuras impositivas que ascendería a 5,86 millones de euros. Este retorno fiscal equivale al 23,50% del coste de

<sup>22</sup> Esta es la medida más relevante de las contempladas en el paquete de Ayudas al funcionamiento contemplado en la Disposición Adicional nonagésima primera de la Ley 31/2023 de PGE 2023. Las restantes se simularán en una fase posterior una vez realizado el pertinente trabajo de campo que revele la disposición de los empleadores a ampliar sus plantillas en municipios según su población y la emergencia de nuevos trabajadores autónomos. La creación de 1.000 puestos de trabajo asalariado en los municipios de 1.000 y más habitantes reduciría los costes laborales de las empresas existentes o de las nuevas empresas en 0,55 millones de euros, mientras que si la creación de estos empleos se produjese en los municipios de menos de 1.000 habitantes la rebaja de los costes laborales llegaría a ser de 0,73 millones de euros. En el caso de las medidas que benefician a los trabajadores autónomos, por cada 1.000 trabajadores autónomos de nueva alta se producirían ahorros de sus cotizaciones a la Seguridad Social de 2,6 millones de euros.

la medida que la administración central recupera a través de la administración tributaria.

### 3.5. Discusión de los resultados obtenidos

La literatura académica sobre los efectos de la discriminación fiscal positiva de base puramente territorial y destinada a frenar la despoblación no abunda, pero se pueden encontrar estudios en los que se identifican efectos positivos y se argumentan razones por las que ciertas políticas en este sentido no acaban produciendo los efectos esperados<sup>23</sup>.

Los impactos que se acaban de describir en la sección anterior no pueden ser más decepcionantes. Las ayudas vienen ya produciéndose de oficio en las provincias de Cuenca, Soria y Teruel y las simulaciones realizadas con los datos de 2022 ya cerrados indican que el PIB y el empleo provinciales apenas se moverán de sus valores observados en el año precedente gracias a las ayudas. El coste de las mismas, 24,95 millones de euros para las tres provincias equivalen a menos de 60 euros por persona y año.

Además de los impactos comentados en la sección anterior, en un marco limitado al hecho de que los agentes ya radicados en el territorio objetivo reciben recursos adicionales para reforzar sus actividades regulares cabría esperar efectos adicionales:

- En primer lugar, puede que algunos de los agentes (especialmente empresas) que estuviesen dispuestos a abandonar el territorio afectado decidiesen quedarse ante la perspectiva de mejora de sus recursos corrientes por el ahorro de cotizaciones sociales. Algo de esto podrían estar captando ya los resultados comentados si se lograse frenar la despoblación. Pero el ejercicio realizado no es lo suficientemente fino para captarlo en ausencia de información procedente de encuestas ad hoc sobre los agentes afectados (se realizarán en una fase posterior), especialmente teniendo en cuenta que las Ayudas al funcionamiento se intensifican para empresas y empleos recién creados.
- Por otra parte, los nuevos incentivos podrían lograr que nuevos pobladores o empresas se localizaran en los territorios objetivo, en cuyo caso los resultados comentados podrían verse mejorados en una medida igualmente difícil de precisar en ausencia de tests de sensibilidad basados en encuestas o experimentos con potenciales beneficiarios.
- El aumento de la escala de la población de hogares fomentaría la «refuncionalización» de los territorios que venían perdiendo población ya que muchos servicios públicos y privados (educación, sanidad, transporte, comercio) que dejan de prestarse directamente en estos territorios volverían a localizarse

---

<sup>23</sup> Véanse Benmarker et al. (2009), Kettelwell y Jerokhin (2017), Ku et al. (2018) y Neumark and Young (2017).

en ellos. Es cierto que habría algo de «relocalización» de funciones que dejarían de prestarse en otros lugares, por ejemplo, cabeceras comarcales, pero ello no se haría si no hubiese ganancias de eficiencia, por lo que es muy importante que las ayudas no impidan dichas ganancias de eficiencia. En cualquier caso,

La escala de las ayudas en este caso, sin embargo, hace poco verosímil esperar efectos dinámicos como los descritos de cierta intensidad.

Un formulación realista de una política de este tipo, requiere de:

- Un diseño muy cuidadoso, considerando no solamente la zonificación sino también un eventual *targeting* de los pobladores y empresas beneficiarias y de si las medidas deben ser condicionadas a compromisos de los agentes, no solo a nivel de renta o facturación de los mismos. En el caso presente, algunas ayudas se condicionan a creación de empleo.
- Una aseveración más fina de los impactos dedicando esfuerzos adicionales a perfeccionar la base de datos territorial y profundizar en los detalles de la metodología (utilizada en este informe de manera agregada sin entrar en la riqueza sectorial que permite).
- La realización de trabajo de campo prospectivo para establecer las posibilidades reales de este tipo de políticas para atraer nuevos pobladores a los territorios objetivo, sean estos hogares de asalariados, autónomos, profesionales avanzados o empresas. Así como el potencial de modernización del tejido productivo local existente. Lo que requiere trabajo de campo correctamente diseñado, que se realizará en una fase posterior.

## 4. Simulación del impacto de la aplicación de las Ayudas al funcionamiento al límite permitido por la UE

### 4.1. Bonificación del 100% de la Cuota Empresarial por Contingencias Comunes

La escasa entidad de los impactos que cabe esperar de las Ayudas al funcionamiento contempladas en la Ley 31/2023 obliga a preguntarse cuál sería el resultado de escenarios alternativos. Hay una gama de ellos que se podrían simular, por ejemplo las políticas aplicadas en algunos países nórdicos o un escenario de máximos en el que se aplicasen los límites hasta los que la UE considera aceptables las Ayudas al funcionamiento.

En esta sección se ha simulado a título ilustrativo este último escenario de máximos. La UE considera que bonificaciones de hasta el 20% de los costes laborales no constituyen “ayudas de estado” y, por lo tanto, son aceptables como ayudas al funcionamiento. Resulta que el 20% de los costes laborales brutos supera con creces la cuota empresarial por contingencias comunes y, de hecho, supera también todas las cotizaciones sociales pagadas por empleadores y trabajadores en las tres provincias elegibles<sup>24</sup>.

Los resultados de esta simulación se presentan en el cuadro siguiente. Las diferencias en el impacto y sus derivadas saltan inmediatamente a la vista.

<b>Impacto socioeconómico de las Ayudas al Funcionamiento máximas autorizadas por la UE (a)</b>				
	<b>Coste de la medida (Mill. €)</b>	<b>Impacto sobre el PIB (Mill. €)</b>	<b>Impacto sobre el empleo (empleos)</b>	<b>Retorno fiscal (Mill. €)</b>
<b>Territorio SSPA</b>	499,05 (equivale a un 10,88% del Coste Laboral)	390,94 (equivale a un 3,75% del PIB)	6.118 (equivale a un 3,49% del empleo)	117,28 (equivale a un 23,50% del coste de la medida)
<b>Cuenca</b>	209,44	164,07	2.567	49,22
<b>Soria</b>	124,60	97,61	1.527	29,28
<b>Teruel</b>	165,02	129,27	2.023	38,78

(a) La UE autoriza reducciones de hasta el 20% de los Costes Laborales Brutos, lo que implica la exoneración total de la cuota patronal por Contingencias Comunes para todos los trabajadores en las tres provincias elegibles.

Fuentes: elaboración propia con datos del INE (Cuentas regionales y Marco Input/Output) y Seguridad Social

En este caso, el coste de las ayudas es de 499,05 millones de euros, un 10,88% del coste laboral. El impacto sobre el PIB provincial es de 390,94 millones de euros, un 3,75% del

<sup>24</sup> Dicho 20% de los costes laborales brutos representa en las tres provincias (datos 2022) 917,22 millones de euros, frente a los 499,05 millones de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes. Por lo que lo que se ha simulado en realidad es la total exoneración de estas cotizaciones, es decir una bonificación del 100% en vez de una bonificación del 5%. Se trata pues de una perturbación a la economía provincial 20 veces mayor que la efectivamente adoptada por la Ley 31/2023.

PIB provincial, lo que constituiría una gran aportación al PIB. La creación (o mantenimiento) de 6.118 empleos equivalentes a tiempo completo (un 3,49% del empleo existente). Y un retorno fiscal (por impuestos generales) de 117,28 millones de euros, ello sin tener en cuenta las aportaciones a la Seguridad Social.

Podría pensarse que aspirar a este escenario de Ayudas al funcionamiento sería desproporcionado, pero esta ilustración solo resalta la marcada insuficiencia de las medidas adoptadas. Para obtener efectos significativos, se estima que medidas de este tipo deben tener un coste de alrededor del 1% del PIB. Si este escenario llega hasta el 3,75% del PIB, el escenario anterior solamente alcanza el 0,19% del PIB.

A mayor abundamiento, ya se ha explicado con anterioridad, y reiterado, que la UE permite bonificaciones y ayudas de todo tipo a las empresas de hasta el 20% de sus Costes Laborales Brutos sin considerarlas Ayudas de Estado que vicien las reglas de la competencia en el seno de la Unión. En la sección siguiente se simula este escenario de máximos.

#### 4.2. Escenario de Ayudas al funcionamiento equivalentes al 20% de los Costes Laborales Brutos de las empresas

Si los resultados del escenario de bonificación al 100% de la cuota empresarial delataba con fuerza la escasa incidencia de las Ayudas al funcionamiento vigentes (la de la bonificación del 5%, en realidad), el escenario que se presenta en esta sección prácticamente duplica esta impresión sobre las ayudas que se comentan. Como puede verse en el cuadro siguiente, el coste de implementar ayudas que alcancen el límite permitido por la UE se eleva a 917 millones de euros. De la misma forma que el impacto sobre el PIB territorial, el empleo y el retorno fiscal se multiplica. Los 11.133 empleos directos e indirectos que se crearían equivalen al 6,35% del empleo existente en las tres provincias.

<b>Impacto socioeconómico de las Ayudas al Funcionamiento máximas autorizadas por la UE (a)</b>				
	<b>Coste de la medida (Mill. €)</b>	<b>Impacto sobre el PIB (Mill. €)</b>	<b>Impacto sobre el empleo (empleos)</b>	<b>Retorno fiscal (Mill. €)</b>
<b>Territorio SSPA</b>	917,01 (equivale a un 20% del Coste Laboral Bruto)	707,15 (equivale a un 6,79% del PIB)	11.133 (equivale a un 6,35% del empleo)	212,15 (equivale a un 23,13% del coste de la medida)
<b>Cuenca</b>	384,84	296,77	4.672	89,03
<b>Soria</b>	228,95	176,55	2.780	52,97
<b>Teruel</b>	303,22	233,83	3.681	70,15

(a) La UE autoriza ayudas de hasta el 20% de los Costes Laborales Brutos que se considerarían "Ayudas de Estado" que vulnerasen el TFUE

Fuentes: elaboración propia con datos del INE (Cuentas regionales y Marco Input/Output) y Seguridad Social

Los escenarios alternativos que se muestran en esta sección son muy exigentes en términos de recursos que los territorios desfavorecidos por la despoblación (con todo lo

que esta conlleva<sup>25</sup>), reclaman de la sociedad en su conjunto a través de los poderes públicos. Ello implica que las ayudas, sean de la esca que sean, deben emparejarse con el esfuerzo de los agentes locales beneficiarios para sacarles partido estimulando las fuentes locales de la productividad.

En este último escenario, una cuestión muy relevante es el origen y propósito de los 418 millones de euros adicionales necesarios para cubrir el límite de las ayudas sobre el escenario del 100% de bonificación. En este escenario intermedio el origen es claro: una bonificación absoluta a las cuotas empresariales que procede de recursos que la Seguridad Social deja de ingresar y que la administración central trasfiere a aquella. En el escenario de máximos, sin embargo, la bonificación solo cubre algo menos de la mitad del coste de las ayudas de máximos.

Hay varias maneras de encaminar estos recursos hacia los agentes elegibles, así como de dotarles de un propósito coherente con el fin que se busca que es la repoblación de los territorios despoblados. Como se trata de ahorro de costes de las empresas, con recursos presupuestarios generales, se podrían utilizar las líneas de subvenciones a la inversión empresarial o las rebajas en impuestos de bases imponibles que tengan que ver con:

- El relevo generacional, que es muy importante para autónomos, micro y pequeñas empresas, dominantes en estos territorios, también frenado por la falta de rentabilidad de explotaciones y negocios que necesitan de una renovación
- La movilidad eficiente de los trabajadores, en territorios donde no existe transporte público, fomentando el transporte colaborativo y concertado
- La disponibilidad de vivienda apropiada para trabajadores y sus familias que se instalen en estos territorios. La escasez de vivienda habitable es a menudo un elemento de bloqueo
- Atracción de trabajadores y profesionales especialmente sensibles para el aumento de la productividad de las empresas en estos territorios, con complementos salariales transitorios sustantivos, incluidos asalariados de las administraciones públicas (médicos, profesores)
- Creación de startups (y atracción de nómadas digitales) que enriquezcan el tejido productivo con nuevos planteamientos de cadena global de suministro. Una parte de estas ayudas podrían ser más selectivas y encaminarse a la creación de startups tecnológicas estratégicas en los territorios, exonerándoles de ciertos costes durante un tiempo.

---

<sup>25</sup> Véase BAYER IBERIA (2021). Las Ayudas al funcionamiento, por sí solas, independientemente de su intensidad (escala) y alcance, servirán de poco si muchos otros desarrollos que se requieren en los territorios despoblados no acompañan.

- Transición energética y aprovechamientos de recursos energéticos locales, surgimiento de nuevos negocios
- Conectividad y digitalización de actividades agropecuarias convencionales y de actividades no convencionales

## 5. Conclusiones

El presente informe ha realizado un amplio recorrido por la geografía económica, empresarial y laboral de las tres provincias que forman el Territorio SSPA, Cuenca, Soria y Teruel. Un marco que destaca por la escasa población y la moderada escala de las unidades productivas, fundamentalmente vinculadas a cadenas locales de suministro y dependientes del abastecimiento a mercados locales de, como es bien sabido, escasa entidad poblacional.

El apoyo a estas unidades productivas y a sus trabajadores asalariados y autónomos, en el mantenimiento de la actividad y el empleo, es fundamental como premisa para la repoblación y revitalización económica de estos territorios. De ahí que, no sin una importante lucha durante décadas por parte de los agentes territoriales, la UE reconozca importantes excepciones para que las ayudas a estos territorios, por ejemplo, mediante bonificaciones a los costes laborales de las empresas, y otros costes de funcionamiento, no sean consideradas “ayudas de estado”, que violarían las normas fundacionales de la UE, sino Ayudas al funcionamiento que apoyan las políticas comunitarias de cohesión territorial, en este caso abordando de frente el grave problema de la despoblación.

El gobierno español adoptó, en la Ley Presupuestaria para 2023, un conjunto de medidas de este tipo cuya variante de mayor impacto consiste en una bonificación del 5% de las cuotas empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social. El impacto socioeconómico de esta medida no puede ser más modesto, pues apenas pueden contabilizarse 25 millones de euros que llegan a las economías provinciales por esta vía. El impacto sobre el PIB de esta medida es del 0,19% del observado en 2022 y conlleva la creación de 323 empleos. Las medidas adicionales, para nuevos autónomos y, para los asalariados, segmentadas por tamaño de los municipios y aplicables solo a nuevas altas laborales, que se simularán en una fase posterior de esta investigación, van a tener un impacto sensiblemente menor, verosíblemente.

Con todo, a la ya de por sí escasa intensidad de las ayudas vigentes, se le unen aspectos que no dejan de ser preocupantes. Como la segmentación de aquellas en función de dos criterios que, contra o que pudiera parecer desde la “*conventional wisdom*”, pueden ser contraproducentes. Las “barreras” que las ayudas vigentes pueden crear son tanto poblacionales como temporales (ver recuadro siguiente).



### Las barreras que crean las Ayudas al Funcionamiento vigentes

- **La barrera de los 1.000 habitantes.** Que hace que a escasos metros de distancia dos empresas, por lo demás iguales, se beneficien de bonificaciones muy diferentes. Las ayudas vigentes no van a lograr, seguramente, que muchas empresas se muevan unos metros para reubicarse en un municipio distinto. Ni siquiera bonificar a los trabajadores según su residencia lograría este resultado. Los costes de reubicarse serán seguramente un enorme múltiplo de la ayuda recibida. Y, sin lugar a duda también, cierto malestar cundiría al menos a uno de los lados de la divisoria.
- **La barrera del 1 de enero de 2023.** Que lleva a bonificar a un trabajador existente muy por debajo de lo que se bonifica a un nuevo trabajador. Lo que penaliza a las empresas existentes, que no podrán mejorar su competitividad y, en su caso, aumentar la remuneración de sus trabajadores, como lo harían las empresas recién llegadas y sin impedimentos adquiridos para configurar sus plantillas. Esto sería una fuente de agravios entre agentes que contribuyen por igual a luchar contra la despoblación y por la dinamización de sus territorios.

Las empresas y sus trabajadores, que han resistido a la despoblación durante lustros, están contemplando ahora mismo que las ayudas vigentes tratan varias veces mejor a las nuevas empresas y/o a los nuevos trabajadores. La repoblación consiste no solo en atraer nuevas empresas, sino también en evitar que las empresas desaparezcan, sus trabajadores se queden en el paro y evitar además que los nuevos trabajadores (jóvenes) tengan que emigrar. Y las ayudas que podrían evitarlo son las más insignificantes. Mientras que las de mayor intensidad afectarán a muchos menos trabajadores de los ya existentes y sus empleadores no aumentarán mucho más el empleo gracias a las ayudas relativamente “más generosas” para las nuevas altas.

Los trabajadores autónomos, por su parte, tan resistentes y meritorios como los asalariados y empresas que han compartido con ellos el éxodo poblacional de las últimas décadas no van a ver a corto plazo efecto alguno en sus balances económicos. Primero porque la mayoría de ellos no serán elegibles si ya venían ejerciendo la actividad desde antes del 1 de enero del presente ejercicio, segundo porque si ejercen parte de su actividad en otras provincias (algo normal en muchos casos) tampoco serán elegibles, y tercero porque si llegan a ser elegibles solo verán efectos en el año en que se extiende el periodo de su tarifa fija si es que llegan a dicho año en sus afanes laborales.

Y, a pesar de todo, es muy significativo que en 2023 se hayan aplicado por primera vez en nuestro país Ayudas al funcionamiento cuya finalidad es la lucha contra la despoblación por la vía de la dinamización productiva y empresarial de los territorios

más afectados por este grave problema. Lo limitado de su alcance territorial y entidad cuantitativa no debe impedir ver que se ha introducido una cuña de esperanza en la política contra la despoblación en nuestro país y que poco a poco, aprendiendo, se logrará la escala, extensión e intensidad necesaria. En este sentido, que hoy estemos hablando de “ayudas al funcionamiento vigentes”, como se ha referenciado repetidamente en este informe, es también un reconocimiento a los agentes que luchan cada día para que sus territorios no se queden vacíos y sin funciones.

La defensa de estas ayudas pasa por la crítica constructiva (y propositiva) que entendemos contiene este informe. Con la esperanza de que sirva para una reformulación radical de este tipo de programas facilitando un alineamiento sustantivo de los esfuerzos públicos y privados. Estos últimos llevan décadas produciéndose, casi desde las trincheras, y la ayuda pública debe venir a crear las condiciones para la competitividad de estos territorios con toda la potencia necesaria.

Dicho lo anterior, hay que concluir diciendo también que las vigentes Ayudas al funcionamiento contempladas en la Disposición Adicional nonagésima primera de la Ley 31/2022 de PGE para 2023 son decepcionantes. Se impone su seguimiento mediante trabajo de campo regular y obtención de datos según transcurre el presente ejercicio. La técnica empleada para su promulgación, por otra parte, una Disposición Adicional en la Ley Presupuestaria, ausente de debate preparatorio y diálogo entre los agentes implicados debe calificarse también como poco apropiada para un proceso de esta naturaleza y el tamaño del reto al que se enfrentan los territorios en riesgo de despoblación.

Este intento debería haber sido un verdadero experimento bien formulado y debidamente controlado previo a la generalización de las Ayudas al funcionamiento a todos los agentes radicados en los territorios de la “España Despoblada” y, a la vista de los resultados del presente ejercicio de evaluación, podría resultar en un experimento fallido. De hecho, ello podría llevar a que en la siguiente revisión de las DAR, la Comisión Europea considerase no mantener estas ayudas para las provincias de Cuenca, Soria y Teruel en el próximo periodo de programación, si su puesta en marcha no hubiese tenido los efectos buscados con dicha excepcionalidad. Dando al traste, de esta manera con el futuro de las tres provincias elegibles en esta fase como del resto de territorios que vienen sufriendo los problemas que causa la despoblación desde hace décadas.

## Referencias

- BAYER IBERIA (2021). La despoblación no viene sola: La salud social y ambiental de los habitantes de las áreas escasamente pobladas y del conjunto del territorio. Bayer Iberia, junio 2021. <https://www.bayer.com/sites/default/files/Bayer-informe-la-despoblacion-no-viene-sola.pdf>
- BENNMARKE, H., E. MELLANDER, and B. ÖCKERT (2009). «Do regional payroll tax reductions boost employment?» Labour Economics, 16 (5), 480-489. <https://www.ifau.se/en/Research/Publications/Working-papers/2008/Do-regional-payroll-tax-reductions-boost-employment/>
- CASTILLO, A.; LÓPEZ LABORDA. J., RODRIGO, F. Y SANZ, E. (2018). Incentivos fiscales para la fijación o atracción de la población a un territorio: una revisión de la investigación aplicada. Universidad de Zaragoza. [https://catedradespoblaciondpz.unizar.es/Documentacion/Incentivos\\_fiscales.pdf](https://catedradespoblaciondpz.unizar.es/Documentacion/Incentivos_fiscales.pdf)
- CASTILLO, A.; LÓPEZ LABORDA. J., RODRIGO, F. Y SANZ, E. (2021). «Medidas adoptadas por las comunidades autónomas en los tributos cedidos para combatir la despoblación de las áreas rurales: una primera aproximación». Presupuesto y Gasto Público. 102-2021, páginas 131-150. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales. <https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/102.pdf>
- HERCE, J.A. (Coord.), Sonia Esteban, Pablo de Frutos, José Miguel García y Blanca García (2019). 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, SSPA (Southern Sparsely Populated Areas). <https://sspa-network.eu/una-fiscalidad-diferenciada-para-la-repoblacion/>
- KETTLEWELL AND YEROKHIN (2017). «Area specific subsidies and population dynamics: Evidence from the Australian zone tax offset». Papers in Regional Science. November 2017. [https://www.researchgate.net/publication/321379178\\_Area-specific\\_subsidies\\_and\\_population\\_dynamics\\_Evidence\\_from\\_the\\_Australian\\_zone\\_tax\\_offset](https://www.researchgate.net/publication/321379178_Area-specific_subsidies_and_population_dynamics_Evidence_from_the_Australian_zone_tax_offset)
- KU, H., SCHÖNBERG, U. AND SCHREINER, R. C. (2018). How do Firms Respond to Place-Based Tax Incentives? NBER Working Paper 25115. <http://www.nber.org/papers/w25115>
- NEUMARK, D. AND YOUNG, T. (2017). Government Programs Can Improve Local Labor Markets, But Do They? A Re-Analysis of Ham, Swenson, Imrohorglu, and

Song (2011). IZA DP No. 11168. November 2011.

<http://ftp.iza.org/dp11168.pdf>

SSPA (2022). MAPA 174. Zonificación de los municipios españoles sujetos a desventajas demográficas graves y permanentes.

<https://storymaps.arcgis.com/stories/9dd9b6e20cad403c95e87d4cc493c8fb>

