



INFORME Nº 203 DEL CONSEJO DE CUENTAS

Informe sobre la aplicación de medidas contra la despoblación por las entidades locales

- **Los datos confirman que los movimientos poblacionales se sustentan de forma prioritaria en la búsqueda de empleo, ligado a la actividad económica. Los servicios analizados acompañan dichos movimientos, salvo algunas excepciones**
- **Solo 9 de las 32 entidades encuestadas afirman disponer de planes globales que enmarcan una política relacionada con el reto demográfico. La mayoría no dispone de un sistema de indicadores útiles para valorar la influencia de las medidas adoptadas**
- **Teniendo en cuenta la finalización de la Agenda para la población 2010-2020, la Administración autonómica debería evaluar el impacto real de las medidas desarrolladas para determinar la estrategia que se deba desarrollar de cara al futuro**
- **El Consejo considera que la ejecución de proyectos piloto de medidas en diferentes zonas de la Comunidad puede ser la base que permita evaluar la eficacia de las iniciativas**
- **Las Cortes de Castilla y León deberían valorar la oportunidad de aprobar una figura similar a la del Observatorio de la población acordado en 2006 pero no puesto en marcha de manera efectiva**

El Pleno del Consejo de Cuentas ha aprobado hoy en una sesión celebrada en la sede del Parlamento autonómico el informe de “Fiscalización de la aplicación de las medidas aprobadas por las Cortes de Castilla y León en materia de despoblación en las entidades locales”. Se trata de una auditoría de carácter operativo, con el propósito de medir el grado de consecución de los objetivos y la eficacia alcanzada, en la que se estudian estos aspectos concretos:

- Tendencias poblacionales, así como su relación con indicadores y magnitudes de actividad económica y de servicios.
- Actuaciones, medidas y políticas promovidas por las administraciones públicas para su ejecución por parte de los ayuntamientos y diputaciones en materia de despoblación, así como la existencia de una planificación al respecto.



- Aplicación por los ayuntamientos y diputaciones provinciales de políticas contra la despoblación, y su plasmación en el marco de sus competencias, en reglamentos, ordenanzas y otras disposiciones y acuerdos.

El informe aborda las actuaciones concretas de los últimos 6 años, si bien el análisis de las tendencias poblacionales se ha extendido a los últimos 15 años. Se ha buscado verificar, mediante una encuesta, cuál ha sido el grado de conocimiento y aplicación de las actuaciones impulsadas por los diferentes niveles de gobierno, por parte de las diputaciones, capitales de provincia y municipios de más de 10.000 habitantes. Del total de 32 entidades, seis ayuntamientos y una diputación no han presentado la documentación solicitada.

Evolución de la población. La población en España entre 2002 y 2019 se incrementó un 14,3%. En ese mismo periodo, la población de Castilla y León disminuyó un 1,9 %. Así, el peso de la población de la Comunidad sobre el total español pasa del 5,9 % al 5,1 % en el periodo de referencia.

La mayor variación de población por provincias entre 2008 y 2018 corresponde a Zamora (-11,5 %), Ávila (-7,7 %) y León (-7,2 %). La menor disminución corresponde a Valladolid (-1,7 %).

El saldo vegetativo (diferencia entre nacimientos y defunciones) de la Comunidad entre 2008 y 2018 ha sido de -106.828 personas, resultado negativo en todas las provincias en todos los años del periodo, a excepción de Valladolid de 2008 a 2011.

El saldo migratorio con otras comunidades autónomas en ese mismo periodo ha sido de -61.767 personas, siendo negativo, salvo puntuales excepciones, en todo el periodo y en todas las provincias. El saldo migratorio con otros países ha sido positivo, sumando 16.982 personas.

Excepto, en los años 2012 a 2015, el saldo migratorio con origen o destino en el extranjero ha sido siempre positivo para la Comunidad, especialmente concentrado en las provincias de León, Salamanca y Valladolid. En cuanto a la distribución por sexos, se aprecia que la inmigración de mujeres siempre ha tenido una tendencia más positiva que la de los hombres.

En cuanto a migraciones interiores, Burgos, Salamanca y Valladolid han sido las provincias receptoras en mayor medida.

Considerando saldo demográfico y migratorio, el resultado es la pérdida de población en Castilla y León, en el periodo 2008-2018 de 151.613 personas.

Analizado el saldo migratorio global entre 2016 y 2018 en función de la formación, se constata que por cada persona que viene a la Comunidad con una titulación superior se van dos.

Se constata que las migraciones interiores de pequeños municipios a otros de mayor tamaño no consigue compensar la pérdida de población, bien sea por causas vegetativas o por migraciones, de los municipios más grandes.

Servicios. No se ha producido una variación significativa del número de centros de bachillerato por cada 1.000 habitantes en edad de acceder a esa enseñanza con



respecto al total nacional. El número de centros de salud en la Comunidad se ha mantenido invariable. La ratio de las plazas en residencias de la tercera edad en relación con las personas mayores de 80 años se ha mantenido constante, habiendo aumentado con respecto al total nacional.

La proporción de oficinas bancarias ha descendido ligeramente en relación con el total nacional. El peso de empresas de comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas, con respecto al total nacional ha descendido ligeramente, como también ocurre con los bares. La proporción de las plazas hoteleras frente al total nacional también experimenta un ligero descenso.

Telecomunicaciones. La Agenda Digital para España, en línea con la europea, introdujo entre sus objetivos para el 2020 el disponer de cobertura de más de 30 Mbps para el 100 % de la ciudadanía y que al menos el 50 % de los hogares haya contratado velocidades superiores a 100 Mbps en 2020.

En cuanto a la cobertura para 30 y 100 Mbps, aunque en términos de hogares se alcancen en Castilla y León en 2019 coberturas del 91,4 % y 66,7 % respectivamente, debido a la concentración de la población en grandes núcleos la mayor parte del territorio sigue sin cobertura de redes de muy alta velocidad.

Actividad económica. El peso del PIB de Castilla y León sobre el total nacional, de acuerdo con la metodología INE, ha pasado del 5,5 % al 4,8 % en el periodo 2000-2018. Por sectores, destaca la disminución del peso sector primario regional en el nacional, pasando del 12 % al 5,7 %. El resto de sectores disminuyen ligeramente su peso relativo, excepto el secundario que aumenta de forma ligera.

Por sectores, en el periodo 2000-2018, y términos absolutos, los servicios han duplicado su importancia. La construcción crece ligeramente, el sector secundario ha aumentado más de un 40 % y el sector primario ha descendido más de un 30 %.

En cuanto al peso del número de empresas de la Comunidad con respecto al total nacional ha tenido una ligera disminución en el periodo 2008 a 2019, pasando de representar el 5,0 % al 4,8 %.

Correlación entre las diferentes magnitudes. Los datos confirman la hipótesis sostenida por la doctrina en virtud de la cual los movimientos poblacionales se sustentan de forma prioritaria en la búsqueda de empleo, ligado en este caso a la actividad económica. Existe una correlación prácticamente de 1 entre el peso del PIB de Castilla y León en el total nacional y el de su población. Los servicios analizados acompañan dichos movimientos, con algunas excepciones como el caso de plazas en residencias, pero de forma algo menor o retardada.

Medidas propuestas por las administraciones públicas en materia de despoblación en relación con las entidades locales. En 2005 en la Comisión no permanente sobre la evolución de la población de Castilla y León, diferentes especialistas pusieron de manifiesto aspectos negativos de la tendencia decreciente de la población, como la baja natalidad, la escasa atracción de emigrantes y la disminución de la actividad económica. No obstante, no llegó a definirse de forma concreta el problema, por lo que tampoco existió una presentación de objetivos. Sin



perjuicio de ello, las medidas que se plantearon son coherentes con el análisis realizado, excepto alguna que parece contradictoria con la formulación general.

Se constata que no se ha puesto en marcha de manera efectiva el Observatorio permanente de estudio de la evolución de la población en Castilla y León, previsto mediante Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León de 7 de abril de 2006, para realizar el seguimiento y verificación del resultado de las actuaciones propuestas.

En 2010 la Administración autonómica aprobó la “Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020”. Conforme al documento, el reto no es tanto la “lucha contra la despoblación” como “mejorar nuestra evolución demográfica”. Se observa falta de coherencia entre el diagnóstico y algunos objetivos y medidas. Se estableció un sistema de seguimiento, mediante indicadores de resultado e informes anuales, todos ellos accesibles de forma pública. El sistema de indicadores se considera coherente con los objetivos del programa, siendo además los datos fácilmente analizables. Sin embargo, los indicadores no se establecen para cada medida.

La Resolución del Parlamento Europeo de 2017 sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico, plantea medidas de carácter programático, no concreto. En coherencia con la naturaleza del documento, no se establece un sistema de evaluación, pero plantea que es necesario efectuar reevaluaciones objetivas y exhaustivas de numerosos programas y políticas establecidos en el ámbito económico, social y político, que deberán incorporar una perspectiva a largo plazo.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, aprueba las Directrices Generales de la estrategia nacional frente al reto demográfico. El plan se desarrolla en medidas cuya redacción se asemeja más a objetivos que a actuaciones concretas, con un enunciado general. Con periodicidad anual se elaborarán informes de seguimiento sobre el grado de realización alcanzado en base a los indicadores definidos, así como evaluaciones intermedias. También se realizará una evaluación final.

Medidas puestas en marcha por las entidades locales. Ninguna de las entidades que ha respondido al cuestionario manifiesta tener un departamento o área específico dedicado a la lucha contra la despoblación o el reto demográfico, y como consecuencia de lo anterior, las medidas que las entidades locales analizadas aplican para luchar contra la despoblación se encuentran residenciadas en diferentes departamentos (empleo, turismo, juventud, urbanismo) y englobadas en muchas ocasiones en medidas más amplias y generalistas.

La mitad de las diputaciones y la mayoría de ayuntamientos (76 %) manifiestan no haber recibido información alguna sobre medidas puestas en marcha por otras administraciones. A pesar de la respuesta anterior, de la documentación aportada se deduce que todas las entidades hacen uso de las medidas contenidas en dichos planes, especialmente de las ayudas para el empleo contenidas en la Agenda de Población de la Junta de Castilla y León.



En cuanto a la existencia de declaraciones, planes globales o actuaciones que enmarquen una política en relación con el reto demográfico, 9 entidades (4 diputaciones y 5 ayuntamientos) han respondido afirmativamente.

En la práctica totalidad de los planes existentes no se define de forma expresa el problema ni sus causas, por lo que las medidas planteadas se hacen desde un acercamiento intuitivo. Tampoco se fijan objetivos y se desconoce el punto de partida. No es posible medir la eficacia y eficiencia de las medidas sin indicadores alineados con los objetivos.

Si atendemos al tipo de entidad, todas las diputaciones desarrollan ayudas a mujeres y jóvenes en el mundo rural y promoción económica, mientras que los ayuntamientos se centran de manera más directa en la promoción de la actividad económica (88%) y en las ayudas a la natalidad y conciliación familiar (65%).

Por otra parte, se mencionan por las entidades locales medidas que solo se pueden entender relacionadas con la demografía de forma tangencial.

La mayoría de entidades locales no dispone de un sistema de indicadores útiles para valorar la influencia en el asentamiento de la población de las medidas adoptadas. Sí que en algunos casos aportan el seguimiento realizado de las medidas pero no aportan información sobre su efecto demográfico.

Recomendaciones. Los resultados del trabajo, reflejados en 41 conclusiones, dan lugar a 7 recomendaciones. Las Cortes de Castilla y León deberían valorar la oportunidad de aprobar una figura similar a la del Observatorio permanente de estudio de la evolución de la población en Castilla y León, tal y como se recogió en la Comisión no permanente sobre la evolución de la población de Castilla y León, de forma que puedan tener un instrumento estable de seguimiento de la realidad demográfica de la Comunidad y que centralice los estudios e informaciones acerca de su evolución y problemática.

En cuanto a la Administración autonómica, teniendo en cuenta la finalización de la Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020, debería evaluar el impacto real de las medidas desarrolladas para determinar la estrategia que se deba desarrollar de cara al futuro.

El análisis de la problemática poblacional debería tener diferentes características en distintas zonas de la Comunidad, por lo que se considera que la ejecución de proyectos piloto de medidas en diferentes áreas puede ser la base que permita medir la eficacia de las iniciativas.

Se considera que la Comunidad Autónoma debe valorar de manera especial las medidas para el incremento de la actividad económica.

Las entidades locales deberían identificar el problema que quieren abordar teniendo presente su singularidad. Asimismo, estructurar sus actuaciones en función del análisis previo, a través de un instrumento (plan, estructura administrativa, etc.) que les permita dar coherencia a las medidas a desarrollar y evaluar su impacto. Finalmente, recabar información de las diferentes administraciones públicas para participar en las líneas de ayuda, con una visión a medio plazo.