



3. La despoblación: datos básicos y políticas públicas

La despoblación es un fenómeno demográfico y territorial que conlleva la disminución del número de habitantes de un territorio o núcleo con relación a un período previo. La caída en términos absolutos del número de habitantes puede ser resultado de un crecimiento vegetativo negativo, es decir, cuando las defunciones superan a los nacimientos; de un saldo migratorio negativo, esto es, cuando la emigración supera a la inmigración; o de ambos simultáneamente. De este modo, y atendiendo a los múltiples factores que pueden intervenir, las causas que explican el fenómeno resultan ser ciertamente complejas.

Son muchas las zonas rurales que se están viendo afectadas por la despoblación, corriendo el grave riesgo, si no se adoptan medidas estructurales y políticas públicas específicas, de llegar a desaparecer. Una pérdida que sin duda tiene clara incidencia negativa en el ámbito económico pero, sobre todo, el abandono de los pueblos trunca muchos proyectos personales, condiciona el futuro de muchos de sus personas menores de edad, y puede llegar a borrar zonas con una larga historia detrás e, incluso, con una gran potencialidad futura¹.

Pues bien, la **incidencia en el ámbito educativo del proceso de despoblación**

que está afectando a muchos territorios andaluces será uno de los fenómenos tratados en este Informe. Resulta necesario, por tanto, que aportemos una referencia, necesariamente somera, para situar en su contexto los aspectos que se centran en el sistema educativo y el impacto que provoca la pérdida de población en muchos municipios andaluces.

Y debemos indicar que tal fenómeno no se presenta ni como novedoso, ni como sobrevenido. Antes al contrario; han sido numerosas voces acreditadas y solventes las que, desde hace décadas, vienen alertando de esta situación que se ha tornado en problema de naturaleza continental.

Valgan las palabras de Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, en la inauguración del Año Internacional de las Personas Mayores en 1998: *“Estamos en el corazón de una revolución silenciosa que desborda la demografía y que tiene pesadas consecuencias económicas, sociales, culturales, psicológicas y espirituales”*.

Aunque no es el objetivo central del Informe, debemos recoger **los principales indicadores que afectan al ámbito educativo para poder contextualizar la envergadura de la situación que**

¹ “La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras”. Pinilla, Vicente y Sáez, Luis Antonio. Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR).

abordamos. Señalamos algunos datos muy clarificadores²:

- En lo que llevamos de siglo, con los datos del Padrón Municipal de Habitantes, 5.120 municipios han perdido población, de los que casi 4.000 tienen menos de 1.000 habitantes.
- La despoblación es un fenómeno generalizado, pero que afecta más a los pequeños municipios y a las áreas menos pobladas. Casi el 50% de los municipios está en riesgo de despoblación. Además el riesgo de despoblación afecta principalmente a los municipios de menos de 1.000 habitantes.
- En el 90% de nuestra población, más de 42 millones de habitantes, se concentra en 1.500 municipios, que se extienden por el 30% de la superficie del país. El 10% restante, algo más de 4,6 millones, tiene que sostener casi el 70% de nuestro territorio, con una densidad media que apenas supera los 14 habitantes por kilómetro cuadrado. España cuenta con la tercera mayor longevidad de la OCDE, y la primera de la Unión Europea.
- En el 60% de los municipios españoles, 4.800, el Índice de Envejecimiento ya supera los 2 mayores por cada menor de 15. En casi 3.000 municipios, en uno de cada tres, hay 4 mayores de 65 años por cada menor de 15. Y en 1.039 municipios españoles la relación ya supera los 12 mayores de 65 años por cada menor de 15. Esto sucede donde aún quedan niños,

ya que en más de 1.000 municipios no hay menores de 5 años, y en casi 400 no hay menores de 15 años.

- En 2017, 5.917 municipios tienen una tasa global de fecundidad inferior a la media nacional (37,2 nacimientos por cada 1.000 mujeres en edad entre 15 y 49 años). La encuesta de Fecundidad de 2018, arroja evidencias de una maternidad/paternidad deseada de al menos 2 hijos por mujer.

Como ha indicado, también, el **Consejo Económico y Social de España** en su Informe 01/2018, sobre “El medio rural y su vertebración social y territorial”³:

“Los importantes avances realizados en la provisión tanto de los servicios educativos como sanitarios en el medio rural, se pueden ver claramente amenazados por la tendencia a una mayor concentración de los mismos y por el impacto de los ajustes presupuestarios en ambos ámbitos.

Pero no solo se trata de la necesidad o no de más centros sanitarios o educativos en determinados territorios, sino de ofrecer un servicio adecuado, suficiente y de calidad.

Algunas claves para su mejora pueden ser aquellas actuaciones que mejoren la accesibilidad, desde el aumento y mejora de las infraestructuras de comunicación, hasta las condiciones o normas que regulan el funcionamiento de los servicios (horarios de apertura, libertad para la elección de médico, citación telefónica, etc.); así como por el incremento de la movilidad derivada del uso de transportes públicos. También es necesaria

2 [Estrategia](#) Nacional sobre el Reto Demográfico. Comisionado del Gobierno frente al Reto demográfico. Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

3 “El medio rural y su vertebración social y territorial” [Informe 01/2018](#). Consejo Económico y Social.

una mayor coordinación de los servicios a la población, especialmente en el ámbito socio-sanitario, capaz de superar la visión sectorial de las distintas políticas existentes para conseguir adaptarse a las necesidades de la población más representativa de estos espacios, y evitar así problemas de desatención y/o de ineficiencia en el uso de los recursos.

Finalmente, es imprescindible aumentar la estabilidad de las plantillas de los centros educativos y sanitarios, tanto para garantizar una continuidad de la atención prestada a la población, como por las consecuencias, para los profesionales y para los usuarios, que tiene la rotación en la reorganización de los equipos”.

Andalucía no es una excepción a este fenómeno. Ciertamente es que, en un contexto nacional, otros territorios ofrecen las cifras más críticas. Con todo, un informe⁴ de la **Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)** concretaba los indicadores en nuestra Comunidad Autónoma:

Andalucía cuenta con 786 municipios y un total de 8.388.107 habitantes. Más de un tercio de los municipios, 270, tiene menos de 1.500 habitantes; el 51%, 409 municipios, tiene menos de 3.000 habitantes y dos tercios; 522 tienen menos de 5.000 personas. Las zonas rurales suponen el 54% del territorio andaluz y el 12,3% de la población. La mitad de la población reside en 29 grandes ciudades en tanto que el 10% lo hace en 512 municipios. El 11% de la población andaluza vive en los 522 municipios de menos de 5.000 habitantes

que ocupan el 51,08% del territorio. Dos de cada tres de estos municipios, 346, pierden población en el siglo XXI.

Continúa indicando la FAMP que el 70% de los municipios andaluces, que suman en 2016 una población de 1.588.926 habitantes, han perdido población en el periodo 1960-2016. Estos 534 municipios han tenido un descenso de 905.030 habitantes en ese período. El 32% de los municipios andaluces, 249, habían perdido en 2016 más del 50% de la población con la que contaban en 1960. La mitad de los municipios andaluces, 389, pierde población en el siglo XXI. De ellos, 355 municipios, el 91,25% de los que pierden población, tiene menos de 5.000 habitantes y más del 50% de su territorio con pendientes superiores al 20%.

Concluye el informe señalado indicando que en el escenario medio de proyección se estima que **la población andaluza permanecerá prácticamente estable hasta el año 2040, en torno a 8,4 millones de habitantes. A partir de ese momento, la población experimentará un decaimiento**, perdiendo en los 30 años siguientes en torno a 800.000 efectivos, unos 7,6 millones de habitantes en 2070. Esta cifra supondrá volver al volumen de población de principios del presente siglo. Siendo el escenario medio un mapa de saldo migratorio moderado pero positivo, tal descenso deriva de la evolución estimada de nacimientos y defunciones. Principalmente, del hecho de que las grandes generaciones nacidas en los años 60 y 70 irán superando la edad de jubilación a mediados del siglo

4 [Jornada “Afrontando los Retos para luchar contra el despoblamiento del mundo rural”](#). FAMP.

XXI, provocando un aumento apreciable del número de defunciones.

Estas evidencias del fenómeno, y desde luego, su mayor incidencia en los últimos años, ha generado una presencia en los debates y agendas políticas que incluyen la cuestión de la despoblación con mayor espacio e intensidad. En este lento pero evidente proceso de presencia del fenómeno de la despoblación, podemos reseñar los **impactos que ha ido produciendo desde los poderes públicos esta asunción de preocupación y elaboración de respuestas.**

A nivel europeo, será a partir del Tratado de Lisboa en 2008 cuando los aspectos sociales y económicos de la política de cohesión se complementarán con una dimensión territorial. Es así que el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prevé que la Unión Europea deberá reforzar la cohesión económica, social y territorial. De esta manera, las instituciones europeas prestarán una «[...] especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

Otra medida que dio al criterio de despoblación trascendencia en la política de cohesión se encontraba en las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2014-2020 (2013/C 209/01). En éstas, la Comisión Europea señaló que la despoblación era un elemento

que permitía justificar la compatibilidad de las ayudas estatales con el principio de libre mercado.

El último gran paso para la regulación del fenómeno de la despoblación a nivel europeo se produce con el vigente Reglamento de las directrices y normas financieras para la distribución de los fondos europeos del período 2021-2027 (REGLAMENTO (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional –FEDER– y al Fondo de Cohesión).

Señala el Reglamento que «El FEDER debe abordar los problemas de las zonas desfavorecidas, especialmente de las zonas rurales y las que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, tales como el declive demográfico, en el acceso a los servicios básicos, en particular los servicios digitales, incrementando el atractivo para la inversión, por ejemplo, mediante las inversiones de negocios y la conectividad a grandes mercados. Para ello, el FEDER debe prestar atención a retos de desarrollo específicos que experimentan algunas regiones insulares, fronterizas o de montaña». «Además, el FEDER debe prestar especial atención a las dificultades concretas de las zonas de nivel NUTS 3 y de unidades administrativas locales, tal como se indica en el Reglamento (CE) nº 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, que tengan una densidad de población muy baja, conforme a los criterios señalados en el punto 161 de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, en

concreto aquellas con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, o zonas que hayan sufrido un descenso medio de la población de al menos el 1 % durante el período 2007-2017. Los Estados miembros deben estudiar la posibilidad de desarrollar planes de acción voluntarios concretos a nivel local para dichas zonas con objeto de contrarrestar estas dificultades demográficas. (Considerando 45)».

En consecuencia, el desarrollo reciente de la política europea de cohesión **ha introducido progresivamente el criterio de la despoblación tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa**. Este proceso no está exento de dudas acerca de la fórmula de cálculo de la despoblación o sobre la relevancia del ámbito local como unidad de análisis. Es tarea ahora principalmente de las autoridades competentes de los Estados miembros llenar de contenido este marco de actuación que se presenta en el contexto europeo⁵.

A nivel nacional, de manera más próxima podríamos señalar la fecha de 2017 para elegir un punto de partida en la trayectoria del impacto de las políticas públicas que han despertado variadas reacciones centradas en el análisis de la situación generada y la necesidad de planificar sus respuestas. Y podemos señalar como escenario institucional destacado la VI Conferencia de Presidentes, de 17 de enero de 2017, para afrontar los cambios demográficos que afectan a España y, de forma específica, la elaboración y el

desarrollo, por parte del Gobierno de España, y contando con la colaboración de las comunidades autónomas, las ciudades con Estatuto de Autonomía y las entidades locales, de una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, de naturaleza global y transversal, que diseñe una respuesta conjunta y de futuro para paliar la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante.

Apartir de ese momento, se ha consolidado el concepto más interdisciplinar del **“Reto demográfico”**. Un concepto que nace del análisis de tres fenómenos demográficos que se hacen presentes en la realidad poblacional española: el despoblamiento territorial, el envejecimiento poblacional y los efectos de la población flotante.

Somos conscientes de la complejidad de esta situación que desangra nuestra geografía humana. Cuántas veces hemos oído hablar de la transversalidad de las políticas públicas, de los problemas multisectoriales, o de la interacción de las estrategias. Estas expresiones despiertan un cierto recelo, por su vacuidad o el tono tecnocrático que encierran; pero describen algunas situaciones que verdaderamente suponen un perfecto compendio de problemas enormemente complejos y que se relacionan entre sí, reproduciendo un efecto multiplicador que dificulta un acertado diagnóstico y la eficacia de sus soluciones.

A pesar de sus calificativos, existen verdaderamente problemas muy complejos

5 **“La despoblación vista desde la Unión Europea”**. Egea de Haro, Alfonso. Instituto de Derecho Local.

que arrastran numerosos aspectos y que no son fáciles, ni siquiera, de exponer. Podríamos emplear un gráfico⁶ muy didáctico que explica ese proceso de despoblación.



Este repertorio de cifras y datos describen la situación que se ha definido antes como *Reto demográfico* y que ha suscitado diversas reacciones en los poderes públicos a fin de abordar una respuesta coherente a su entidad y riesgos.

En este sentido, por lo que se refiere al ámbito estatal, organizativamente, se aprobó el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado

del Gobierno frente al Reto Demográfico⁷ y se regula su régimen de funcionamiento, y al que corresponde la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuestas ante la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante.

El resultado específico ha consistido en la elaboración de una Estrategia Nacional para el Reto Demográfico⁸ que se define como “un instrumento necesario en el que debemos apoyarnos para lograr el compromiso de dotar a España de una Política de Estado en materia demográfica que implique en sus objetivos a la UE y al conjunto de los poderes públicos, administraciones, y a la sociedad civil, a través de una alianza de lo público y lo privado. Además, la Estrategia se dirige a todo el territorio, de forma que sea posible conectar el medio urbano con el rural y se busquen soluciones que contribuyan a la protección del entorno y a fijar una población a la que puedan ofrecerse oportunidades de desarrollo social y económico en el sentido que propone la Agenda Urbana Española, a través de un modelo territorial y urbano sostenible que responda a los retos a los que se enfrenta nuestra sociedad. La Estrategia es una herramienta necesaria para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los hombres en España, sin que puedan existir diferencias por la edad o el lugar en el que se resida”.

6 García Marín, R. y Espejo Marín, C.. Estudios Geográficos 80 (286), enero-junio 2019, e009 ISSN: 0014-1496 ISSN:1988-8546.

7 Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico.

8 Diretrizes Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico

También, desde un punto de vista de las estructuras ministeriales, el Gobierno de España incluye el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, fijando con rango de Secretaría General las competencias para definir y gestionar estas políticas⁹.

En continuidad con estas políticas en un sentido intersectorial, la estructura del Consejo de Ministros en la XIV legislatura dispone la creación de la [Comisión Delegada](#) para del Gobierno para el Reto Demográfico¹⁰. Entre sus funciones se señalan «a) El establecimiento de directrices, en el ámbito de competencias de la Administración General del Estado, para el diseño y aplicación de la estrategia nacional frente al reto demográfico, así como de los planes y actuaciones prioritarias en materia de reto demográfico. b) El fomento e impulso de planes y propuestas

normativas que desarrollen la política del Gobierno frente al reto demográfico y el despoblamiento territorial. c) La coordinación de las actuaciones de los departamentos ministeriales en materia de reto demográfico. d) La promoción e impulso de actuaciones dirigidas a reforzar el papel de la mujer en el medio rural, el adecuado dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios en las zonas afectadas por el despoblamiento territorial y la colaboración público-privada en la fijación de población en el medio rural. e) El seguimiento y la verificación del grado de cumplimiento de la estrategia nacional frente al reto demográfico».

Desde el **escenario autonómico**, son varias las Comunidades que han reflejado en sus estructuras organizativas la cuestión del reto demográfico. Así, podemos citar Aragón¹¹, Asturias¹², Cantabria¹³,

9 Real Decreto 139/2020, de 28 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, crea el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, atribuyendo a este Departamento la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia climática, de energía y medio ambiente para la transición a un modelo productivo y social más ecológico; la elaboración y el desarrollo de la política del Gobierno frente al reto demográfico y el despoblamiento territorial; y la propuesta y ejecución de la política de agua como bien público esencial.

10 [Real Decreto 500/2020](#), de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

11 [Real Decreto 399/2020](#), de 25 de febrero, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno (BOE 49, de 26 de Febrero de 2020).

12 [Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación en Aragón](#).

13 [Plan demográfico del Principado de Asturias 2017-2027](#).

14 [Estrategia frente al Reto Demográfico de Cantabria 2019-2025](#).

Castilla y León¹⁴, Castilla-La Mancha¹⁵, Extremadura¹⁶, Galicia¹⁷, y La Rioja¹⁸, que en sus respectivos ámbitos han venido a desarrollar labores de planificación estratégica o bien, desde un punto de vista orgánico atribuyendo a organismos interdepartamentales estas políticas (Comunidad Valenciana¹⁹) o bien creando organismos específicos para análogas funciones (Comisionado para el Reto Demográfico²⁰).

En **Andalucía**, en sus referencias más recientes, se inició el 9 de julio de 2019, la aprobación por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de un acuerdo en el que se instaba a la elaboración de una estrategia frente al desafío demográfico y que, posteriormente, pues, conllevó la constitución el 23 de julio de 2019 del Comité para la Elaboración de la Estrategia Andaluza frente al Desafío Demográfico²¹.

Estructuralmente, es la Consejería de Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, la encargada de impulsar iniciativas para abordarla

de manera transversal, desde el diálogo con otros departamentos del Gobierno autonómico con competencias en el asunto y propiciando la participación en el amplio contexto político, económico y social. Según se ha dispuesto *“La Estrategia frente al desafío demográfico en Andalucía permitirá conocer de manera objetiva la situación demográfica de la comunidad con el objeto de impulsar la que será la Andalucía de los próximos años, una Andalucía que garantice la igualdad de oportunidades, la cohesión territorial y el libre ejercicio de los derechos de la ciudadanía a lo largo y ancho de su territorio”*.

A su vez, el Parlamento de Andalucía acordó la creación de un Grupo de Trabajo sobre el Estrategia Andaluza sobre el Reto Demográfico, que inició sus sesiones en diciembre de 2019²². Tras una sucesión de convocatorias y de comparecencias de autoridades y responsables, la iniciativa decayó tras la finalización de la XI Legislatura. Al día de la fecha, durante la presente XII Legislatura no se ha procedido a crear un grupo de trabajo análogo.

14 [Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020.](#)

15 [Programa de Desarrollo Rural 2014-2020.](#)

16 [Plan estratégico de apoyo al medio rural 2016-2020..](#)

17 [Plan para la Dinamización Demográfica de Galicia 2013 - 2016, Horizonte 2020. Real Decreto 2/2020, de 12 de enero](#)

18 [Programa de Desarrollo Rural 2014-2020. .](#)

19 [Decreto 58/2017, de 28 de abril, del Consell, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios Valencianos](#) (DOGV 11.05.2017).

20 Decreto 77/2019, de 16 de julio. Castilla-La Mancha.

21 [Acuerdo de 9 de julio de 2019](#), del Consejo de Gobierno..

22 [Diario de Sesiones XI legislatura.](#)