

## I. RETO DEMOGRÁFICO

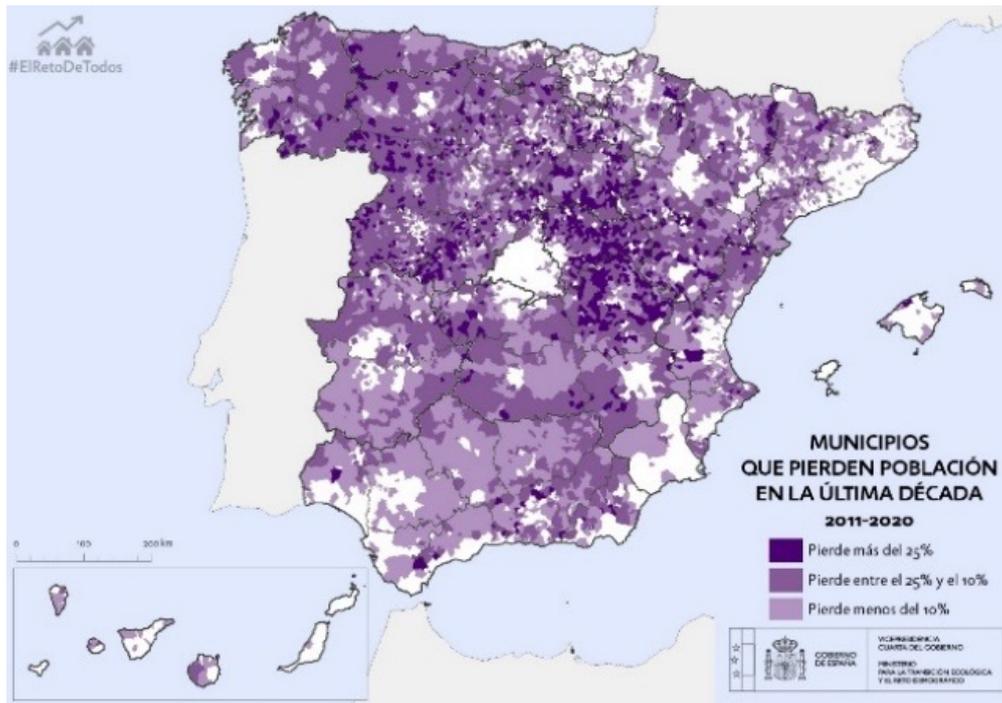
Si tenemos en cuenta la variable grado de urbanización (Degurba, por sus siglas en inglés) de Eurostat, que caracteriza la intensidad del asentamiento de la población, en España las zonas rurales suponen el 73% de la superficie, y en ellas habitan más de 6 millones de personas (mapa 1). La España rural no está vacía, al menos una de cada 10 personas de nuestro país vive en nuestros pueblos.



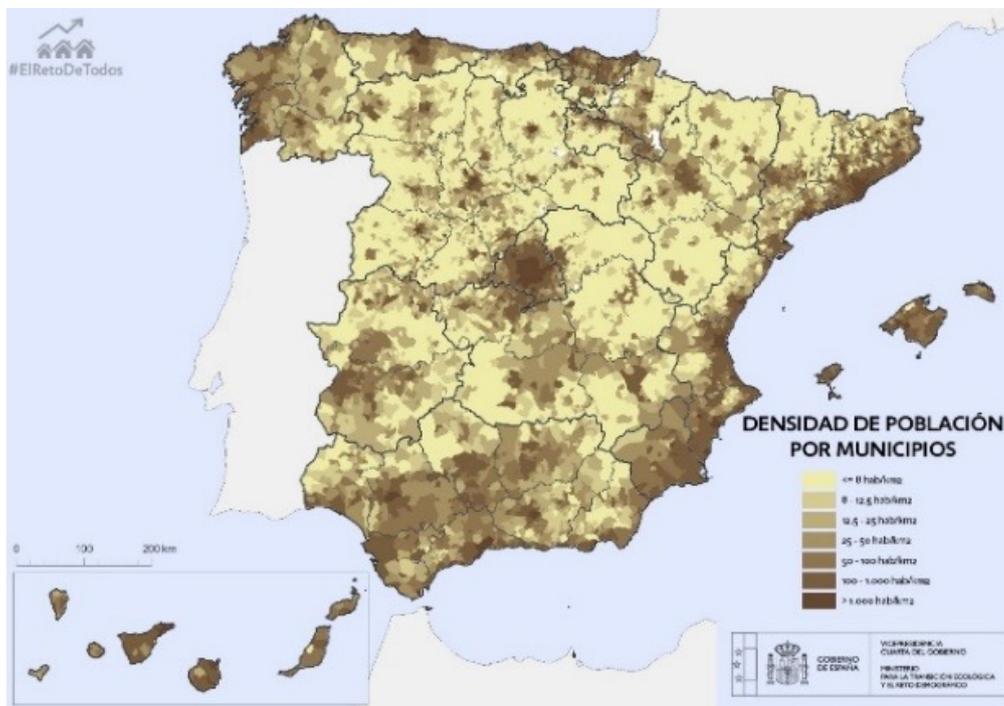
Mapa 1: Municipios según el grado de urbanización, año 2020.

Con todo, en la última década, la despoblación se ha convertido en un proceso aún más generalizado. Desde el 2011 hasta el 2020, 3 de cada 4 municipios españoles (el 76,8%) ha perdido población, proceso que se intensifica en los municipios más pequeños (mapa 2).

La densidad media en España es de 93 habitantes/km<sup>2</sup>, pero este promedio esconde que, mientras que el 88% de la población, se concentran en el 29% de la superficie del país, el 12% restante, 6 millones de habitantes, sostienen el 71% del territorio, con una densidad que apenas supera los 16 habitantes por kilómetro cuadrado (mapa 3). Existiendo amplias zonas del territorio por debajo de 12,5 hab/km<sup>2</sup>



Mapa 2: Municipios que pierden población, 2011-2020.



Mapa 3: Densidad por municipios (2020).

## 1. CREACIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL PARA EL RETO DEMOGRÁFICO

Para garantizar la igualdad plena y efectiva en todo el territorio nacional, se incorporó el reto demográfico en la cartera del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, configurándolo como Vicepresidencia Cuarta, y se creó un nuevo órgano, la Secretaría General para el Reto Demográfico, que tomó el testigo del Comisionado del Gobierno para el Reto Demográfico, y que ha permitido desplegar una importante agenda de cohesión territorial.

El Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, asignó la propuesta y ejecución de la política de lucha contra la despoblación, así como la elaboración y el desarrollo de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, reforzando las políticas del Gobierno en materia de lucha contra la despoblación. Se configura así un área de la Administración General del Estado enfocada en la coordinación de las actuaciones públicas y al diseño de políticas específicas para afrontar el reto demográfico y luchar contra la despoblación que afecta a determinadas áreas geográficas del país. Su estructura fue desarrollada por el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, según se explica en el [apartado V.A.1](#) de esta Memoria.

## 2. MODELO DE GOBERNANZA MULTINIVEL

La Secretaría General para el Reto Demográfico se configura en un modelo de Gobernanza multinivel, con un enfoque transversal, a través de la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico y multisectorial, con la creación de la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico.



Esquema de gobernanza multinivel para la política de reto demográfico.

Durante 2020 y a pesar de la crisis sanitaria del COVID-19, la actividad de la Secretaría General para el Reto Demográfico ha sido intensa con diversas reuniones tanto a nivel ministerial como a nivel autonómico, destacando el papel del Grupo de Trabajo de la Comisión Delegada, para la preparación de la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico, así como la Comisión Sectorial para el Reto Demográfico, órgano preparatorio de la Conferencia Sectorial en la materia.

### **2.1. Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico**

La Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico fue creada por [Real Decreto 399/2020](#), de 25 de febrero, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno. Se trata de la primera Comisión Delegada en esta materia, mostrando así la importancia concedida a superar el reto demográfico, lo que implica que cualquier ciudadano pueda desarrollar libremente su proyecto de vida personal, familiar y profesional en igualdad de derechos y oportunidades en cualquier parte del territorio. Se pasa así a la acción para resolver los desafíos garantizando la coordinación de las acciones de todos los ministerios en una cuestión transversal como es el reto demográfico, facilitando el estudio y la elaboración de iniciativas conjuntas desde los departamentos ministeriales. Asimismo, la Comisión Delegada ha contribuido a fijar la posición común española en materia de reto demográfico ante la UE.

La primera y constitutiva reunión de la Comisión Delegada fue celebrada el 28 de febrero de 2020 en La Rioja, acordando una serie de medidas de choque para luchar contra la despoblación y ofrecer oportunidades de desarrollo en todo el territorio, entre ellas, medidas horizontales para facilitar la relación de los ciudadanos con las administraciones, simplificar trámites para el emprendimiento y la actividad económica en las zonas afectadas por la despoblación o promocionar proyectos de innovación desde la colaboración público-privada.

Entre las medidas concretas acordadas, figuran el impulso de un Estatuto Básico de los Pequeños Municipios; un análisis para la posible descentralización de centros de referencia de la Administración Pública; la universalización de la cobertura de banda ancha de 30Mbps, en línea con el objetivo de la Agenda Digital Europea; la puesta en marcha de proyectos piloto de servicios 5G en áreas rurales; la creación de incentivos y medidas de discriminación positiva en las ayudas a la rehabilitación para la mejora de la eficiencia energética y el fomento de instalaciones de autoconsumo y otras renovables en el entorno rural; el establecimiento de un plan de fomento de

los centros territoriales de la UNED; y el incremento de los efectivos de la Guardia Civil y la mejora de sus infraestructuras y del parque automovilístico en zonas rurales.

## 2.2. Conferencia Sectorial de Reto Demográfico

Para garantizar la esencial cooperación e información mutua entre las administraciones territoriales en materia de reto demográfico se constituyó la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico el 23 de julio de 2020. Presidida por la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en representación de la Administración General del Estado, y compuesta asimismo por los miembros de los consejos de gobierno que sean designados por razón de sus competencias en representación de las comunidades y ciudades autónomas.

Como paso previo a la configuración de este órgano, desde la Secretaría General para el Reto Demográfico se sentaron las bases para su articulación, estableciendo su [Reglamento interno](#).

Para la preparación de los trabajos de la Conferencia Sectorial se constituye, como órgano de trabajo y apoyo, la Comisión Sectorial, presidida por la persona titular de la Secretaría General de Reto Demográfico, con un representante de cada comunidad y ciudad autónoma. La Comisión Sectorial se ha reunido en distintas ocasiones durante 2020, la última en diciembre. En la primera Conferencia Sectorial de Reto Demográfico, el 23 de julio de 2020, se compartió con las consejeras y consejeros de las comunidades y ciudades autónomas las líneas maestras de la Estrategia Nacional de Reto Demográfico, así como se incidió en la importancia de la digitalización en el medio rural, la reactivación de las economías locales y el fomento de la vivienda y la agenda urbana.

El 20 de noviembre de 2020 se celebró una nueva reunión de la Conferencia Sectorial, en la que entre otras cuestiones se informó sobre la activación de un proceso de participación pública (Call for Interest) para recoger todas las manifestaciones de interés dirigidas principalmente a pequeños municipios y a zonas afectadas por los riesgos del reto demográfico. Este proceso permite dinamizar el debate y la generación de ideas para aprovechar en todo su potencial la cantidad de propuestas que se pueden activar a corto plazo sobre el territorio.

### 2.3. Comisión Nacional de la Administración Local

Como órgano que permite tener una relación directa con representantes de las entidades locales, destaca la Comisión Nacional de la Administración Local, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en cuyo seno se configura un Grupo de Trabajo específico sobre Reto Demográfico.

Si bien este Grupo no se reunió durante 2020, sí que destaca la reunión de la Comisión Nacional de 16 de noviembre de 2020, en que la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y Vicepresidenta Cuarta del Gobierno presentó un informe sobre la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, con sus múltiples objetivos transversales, entre otros: avanzar en el Estatuto Básico de los Pequeños Municipios, incluir el impacto del reto demográfico en el desarrollo normativo, la conectividad total, simplificación administrativa, economía social, servicios de acompañamiento a las empresas, oficinas de apoyo, igualdad de oportunidades y calidad de vida, iniciativas y aprovechamiento de recursos, apoyo a la mujer, fortalecimiento de la Agenda 2030 a nivel local, aproximación de las instituciones a los ciudadanos con la deslocalización de instituciones, entre otros.

### 3. ESTRATEGIA NACIONAL FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO

En la actividad de la Secretaría General para el Reto Demográfico durante 2020, hay que destacar los avances realizados para la culminación de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, documento que se pretende aprobar en la próxima Conferencia de Presidentes y que constituye el instrumento necesario en el que se apoyará 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.

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 habrá de desarrollar las líneas de acción establecidas en las [Directrices Generales](#) aprobadas por Consejo de Ministros el 29 de marzo de

2019, dando cumplimiento al Acuerdo de la IV Conferencia de Presidentes de 2017:

1.- Afrontar la despoblación:

- Garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad.
- Mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento.
- Favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural.

2.- Afrontar los desequilibrios de nuestra pirámide de población:

- Coordinar las acciones referidas a personas mayores, envejecimiento activo y atención a la dependencia en todo el territorio.
- Apoyar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo socioeconómico de jóvenes, que garanticen el relevo intergeneracional.
- Facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio.
- Garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de hijas e hijos, y que faciliten la equiparación de la tasa de natalidad al promedio de la UE.
- Asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de residencia.
- Trabajar, en coordinación con la UE, para canalizar una migración regular y ordenada, y su arraigo en todo el territorio.
- Facilitar la vuelta de los españoles residentes en el exterior que deseen regresar a España.

3.- Gestionar los efectos de la población flotante:

- Garantizar la prestación de servicios básica para la población residente y flotante en todo el territorio.
- Asegurar el dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con intensos flujos de población flotante.

Dado su carácter de marco estratégico para la política del Ministerio en materia de reto demográfico, el [apartado I.C](#) de esta Memoria desarrolla los antecedentes de la futura Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

#### 4. ESTRATEGIA COMÚN DE DESARROLLO TRANSFRONTERIZO

Durante 2020 se realizaron los pasos conducentes a la presentación el 10 de octubre de 2020, de la [Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo](#) en el marco de la XXXI Cumbre Bilateral entre España y Portugal celebrada en Guarda (Portugal). Se trata de un documento marco que permite abordar de forma conjunta el reto demográfico y garantizar la igualdad de oportunidades de las personas que viven a ambos lados de la frontera.

Es de destacar que, a diferencia de la mayoría de las áreas de frontera en la Unión Europea, los territorios transfronterizos entre España y Portugal, 1214 km de frontera terrestre sufren dinámicas demográficas regresivas, con pérdida de población y envejecimiento. Revertir esta situación es clave para revitalizar estos territorios, fijar población y reducir su vulnerabilidad demográfica, social y económica, lo que requería de políticas y estrategias adaptadas a estos territorios que permitieran aprovechar el impulso de los planes de reconstrucción europeos.

Este documento abarca un área de 86.561 km<sup>2</sup>, un total de 1231 municipios de las provincias de Badajoz, Cáceres, Ourense, Pontevedra, Salamanca y Zamora, y afecta a más de tres millones de personas en nuestro territorio.

El Grupo de Trabajo coordinado por la *Secretaria de Estado da Valorização do Interior* en Portugal y la Secretaría General para el Reto Demográfico en España, apoyado por técnicos y expertos de ambos países, dirigió la elaboración de la Estrategia, que incorpora una acción de gobierno transversal, con numerosas aportaciones de todos los ministerios. Además, se contó con la participación de comunidades autónomas, comunidades de trabajo portuguesas y agrupaciones europeas de cooperación transfronteriza.

La Estrategia está centrada en las personas que viven en el entorno de la frontera hispanoportuguesa, orienta la cooperación transfronteriza, y la dirige hacia la sostenibilidad futura de la zona transfronteriza para convertirla en una región central en la Península, atractiva para vivir, trabajar e invertir.

La Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo establece cinco objetivos estratégicos: garantizar la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de derechos de los derechos de la ciudadanía a ambos lados de la frontera; asegurar la prestación adecuada de servicios básicos adaptados al territorio y aprovechando los recursos a ambos lados de la frontera; facilitar la interacción transfronteriza y fortalecer la dinámica de cooperación; fomentar el

desarrollo de nuevas actividades económicas e iniciativas empresariales; y promover la fijación de población en las zonas transfronterizas.

Para alcanzar estos objetivos, se han establecido en la Estrategia cinco áreas temáticas, en las que se agrupan las actuaciones específicas para la realización y puesta en marcha de proyectos conjuntos. Estas áreas temáticas y alguna de las actividades incluidas, son las siguientes:

- 1. Movilidad, seguridad y eliminación de los costes de contexto: con actuaciones como, por ejemplo, reforzar la figura del trabajador transfronterizo coordinando las iniciativas de ambos países y fomentar el transporte de proximidad.
- 2. Infraestructuras y conectividad territorial: vías de comunicación, internet y telefonía móvil: cuyas principales actuaciones son la finalización de las infraestructuras del Corredor Atlántico, la adaptación de infraestructuras transfronterizas, proyectos de mejora de las conexiones por carretera y ferrocarril, y ampliar la conectividad digital de banda ancha y 5G.
- 3. Gestión conjunta de servicios básicos en las áreas de educación, salud, servicios sociales, protección civil, u otros ámbitos en los que se constaten las ventajas de la prestación conjunta: como, por ejemplo, promoción de secciones bilingües español-portugués, facilitar el acceso a la enseñanza profesional y superior para los jóvenes de ambos lados de la frontera, favorecer la inclusión social, desarrollar el intercambio de información clínica electrónica de los usuarios transfronterizos, reforzar la coordinación de los recursos fronterizos relacionados con la protección civil, mantener la colaboración en materia de incendios forestales o reforzar la figura de los centros de cooperación policial y aduanera.
- 4. Desarrollo económico e innovación territorial: retención, atracción y asentamiento de personas, empresas y nuevas actividades: a través de actuaciones de identificación y eliminación de barreras normativas, promoción del intercambio de buenas prácticas, refuerzo las relaciones empresariales hispano-lusas, desarrollo de un plan para la digitalización del tejido productivo local, promoción del turismo y la celebración de ferias transfronterizas.
- 5. Medio ambiente, energía, centros urbanos y cultura: apoyar la gestión de las áreas protegidas transfronterizas, consolidar la cooperación en materia de adaptación al cambio climático, coordinar las acciones de desarrollo de las agendas urbanas, fomentar la cooperación en materia de innovación y mejora tecnológica, y crear un entorno de diálogo cultural, facilitando el acceso a la cultura y el intercambio de patrimonio cultural.

## 5. OTROS TRABAJOS EN MATERIA DE RETO DEMOGRÁFICO

### 5.1. Plan de Medidas frente al Reto Demográfico

Desde febrero de 2020 se avanza en la coordinación y trabajo con los distintos ministerios para establecer una batería de medidas de carácter transversal con incidencia plena en materia de reto demográfico. Para ello se formó un grupo de trabajo con representantes de los distintos departamentos ministeriales que se han reunido en varias ocasiones a lo largo de todo el año. Configurado inicialmente como un plan de choque frente al reto demográfico, este plan fue tomando entidad hasta que ha sido finalmente aprobado durante 2021, con la denominación de [Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto Demográfico](#).

### 5.2. Reto demográfico en el GeoPortal, web y redes sociales

En noviembre de 2020 se comienza a preparar la puesta en marcha de un sistema de información geográfica (SIG) para el Reto Demográfico, a través del [GeoPortal](#) del Ministerio, a partir de la información disponible a escala local para el conjunto nacional de las principales variables demográficas. El GeoPortal de Reto Demográfico es una herramienta que permite una visión espacial de los fenómenos demográficos, a través de conjuntos de datos georreferenciados. Con el visor de datos se pretende dar una representación territorial de los indicadores de reto demográfico, cuestiones como la despoblación, la dispersión territorial, el envejecimiento, etc.

También es necesario destacar la incorporación de un [apartado de reto demográfico](#) en la página web del Ministerio, que incorpora información actualizada y de interés en la materia, destacando el apartado ¿Sabías que...? Donde se muestra de forma sencilla, divulgativa y de manera muy visual, las variables y dimensiones más importantes referidas al Reto Demográfico. Asimismo, destaca el canal twitter específico sobre reto demográfico, [@RDemografico](#), que difunde la actividad de la Secretaría General, así proyectos e iniciativas que dibujan el mapa del tejido asociativo rural en España.

### 5.3. Indicadores para el Perfil Ambiental de España

Por primera vez, el [Perfil Ambiental de España 2019](#), publicado en 2020, incorpora indicadores referidos al reto demográfico. Las cuestiones vinculadas al impacto ambiental de la despoblación o la baja densidad ya aparecían en años anteriores, pero ahora se hace más visible con los indicadores

referidos a despoblación y envejecimiento, dentro del capítulo de Economía y Sociedad, en el área de Sostenibilidad. Así, se abordan temas transversales que impactan directamente en el territorio y el medio ambiente, como es la despoblación y los cambios demográficos.

#### 5.4. Manifestaciones de interés de reto demográfico

En noviembre de 2020, el Ministerio lanzó una manifestación de interés orientada a identificar y localizar proyectos solventes con impacto para el reto demográfico y la lucha contra la despoblación.

Con esta manifestación de interés denominada ‘Proyectos Tractores para afrontar el Reto Demográfico y la Lucha contra la Despoblación’ se pretende ampliar el conocimiento en torno a proyectos viables orientados a luchar contra la despoblación y favorecer la cohesión territorial en los pequeños municipios y facilitar el lanzamiento de nuevos proyectos de impacto ante el reto demográfico en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Entre las áreas de actuación destacan las siguientes:

- Impulso a la transición energética como palanca de atracción de actividad y población a partir de la energía sostenible y asequible: incluye las comunidades energéticas, la mejora de la eficiencia energética y rehabilitación del entorno edificado y de viviendas en el medio rural, el despliegue de renovables, y la movilidad sostenible.
- Impulso de la bioeconomía, a través del aprovechamiento sostenible de recursos endógenos (agrarios, forestales, vinculados a la protección de la biodiversidad, etc.).
- Saneamiento y depuración en núcleos rurales.
- Conectividad digital en áreas rurales de difícil cobertura, tanto de banda ancha como móvil.
- Destinos turísticos sostenibles en el medio rural.
- Recuperación del patrimonio y difusión de proyectos culturales.
- Atención y cuidado de las personas en áreas rurales o en despoblación.
- Proyectos de transformación social.

Cabe señalar que ha sido la manifestación de interés del Ministerio con mayor número de respuestas, más de 4100, fundamentalmente presentadas por ayuntamientos o empresas privadas con proyectos para todas las provincias españolas.

### 5.5. Incorporación del reto demográfico en planes, programas y estrategias

Durante 2020 la actividad del Ministerio en materia de reto demográfico se ha visto completada con la incorporación de la visión sobre cohesión territorial en gran cantidad de planes, programas y estrategias, debido al carácter transversal de esta temática. Así destacan las aportaciones, entre otras, al Plan de Cultura de la Seguridad Nacional, Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación, y la Estrategia de Desarrollo Sostenible.

Por otra parte, la Secretaría General para el Reto Demográfico ha pasado a ser representante del Comité de Seguimiento de Espon. El programa [Espon 2020](#) tiene como objetivo promover y fomentar una dimensión territorial europea en el desarrollo y la cooperación proporcionando pruebas, transferencias de conocimientos y aprendizaje de políticas a las autoridades públicas y otros actores políticos en todos los niveles.

