



RESUMEN DIVULGATIVO •

INFORME ESPECIAL DE MEDIDAS DE LUCHA CONTRA
LA DESPOBLACIÓN Y RETO DEMOGRÁFICO EN
ARAGÓN

OBJETO DEL INFORME

Este informe analiza el grado de implantación de las medidas aprobadas en la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación, aprobada por Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón (en adelante, la Directriz).

La Directriz se compone de 310 medidas para la consecución de 70 objetivos y 253 indicadores de seguimiento.

La fiscalización de la Cámara de Cuentas resulta muy oportuna para efectuar el seguimiento que debería haberse realizado en octubre de 2021, según el artículo 3 de la Directriz, y evaluar el impacto de las medidas adoptadas y la bondad de los indicadores de seguimiento.

El trabajo se ha contado con la colaboración de expertos en materia de despoblación de la Universidad de Zaragoza.

CUESTIÓN CLAVE

No ha sido posible realizar una evaluación de impacto debido a las limitaciones en los datos presupuestarios y de gestión de los que hemos podido disponer, así como por las limitaciones de las variables e indicadores de la Directriz.

METODOLOGÍA

Para analizar la ejecución de las medidas de la Directriz, se diseñaron unos cuestionarios que fueron remitidos a todos los departamentos del Gobierno de Aragón y a todas las entidades locales aragonesas (diputaciones, comarcas y municipios).

El nivel de respuesta ha sido el siguiente:

- Gobierno de Aragón: no se ha obtenido respuesta para el 43% de las medidas.
- Entidades Locales: no se ha obtenido respuesta de 480 ayuntamientos (el 66%) ni de 22 comarcas (el 67%).
- Las tres Diputaciones provinciales han respondido al cuestionario.

SITUACIÓN PREVIA (2016)

- **ARAGÓN, TENDENCIA DEMOGRÁFICA REGRESIVA.** Entre 2001-2016, Aragón ocupaba la 7ª posición entre las Comunidades Autónomas cuya población creció menos. En Europa, de las 258 regiones, ocupa la 41 posición con menor crecimiento.
- **SALDOS VEGETATIVOS.** Desde los años 80, la diferencia entre los nacimientos y defunciones es negativa en Aragón.
- **ENVEJECIMIENTO.** En 2016, el índice de envejecimiento en Aragón era del 20%, la 6ª comunidad autónoma más envejecida, lo que impacta directamente en el coste de determinados servicios públicos, como son el de sanidad y servicios sociales.
- **MUJERES/ÍNDICE DE MASCULINIDAD.** En el ámbito rural, debido a la falta de oportunidades laborales de las mujeres, la tasa de masculinidad (proporción de hombres sobre mujeres) es elevada.
- **ESCASA POBLACIÓN.** La emigración rural hacia zonas industriales entre 1950-1970 despobló la mayoría de los municipios aragoneses. Mucha población rural se asentó en Zaragoza, lo que llevó a la capital a representar el 50% de la población aragonesa. En 2016, 473 municipios (el 63% del territorio aragonés) tenían una densidad de población inferior a 8 habitantes/km².

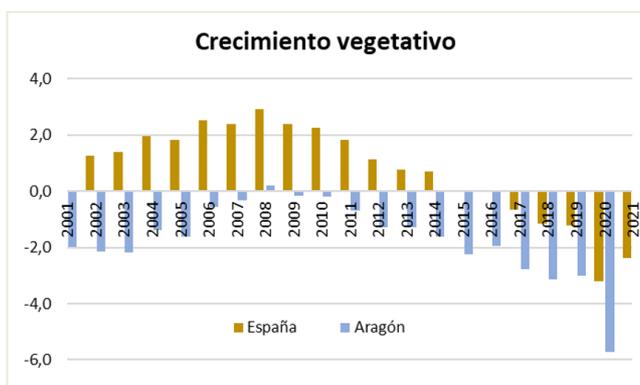
SITUACIÓN TRAS LA DIRECTRIZ (2022)

- **EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ARAGONESA.** La evolución de la población en Aragón está vinculada a la evolución económica: crece en periodos de bonanza y decrece o se estanca en periodos de crisis.



Entre 2016 y 2022, Aragón ha recuperado unos 17.000 habitantes, sin llegar a alcanzar el máximo de 2012 (casi 1.350.000 habitantes). Comparativamente con otras CCAA, Aragón crece por debajo de la media y alejada del dinamismo de otras comunidades vecinas como Cataluña, Valencia o Navarra.

- **DENSIDAD DE POBLACIÓN.** Aumentaron los municipios con una densidad de población inferior a 8 habitantes/km², de 473 en 2016 a 480 en 2022. Además, la población de estos municipios descendió de media un 3% entre 2016-2022.
- **SALDOS VEGETATIVOS.** La diferencia entre nacimientos y defunciones en España sigue siendo negativa. El crecimiento poblacional producido entre los años 2016 y 2022 se debe a la inmigración.



- **ENVEJECIMIENTO.** Las ratios de envejecimiento son acusadas; en la mayor parte del territorio de Aragón superan el 50% en 2022.

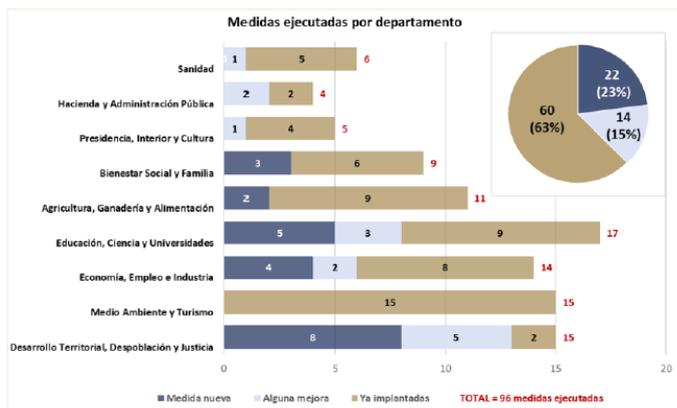
- **TASA DE MASCULINIDAD.** En 2022, la proporción de hombres sobre mujeres supera el 100% en 635 municipios aragoneses, frente al 91% en las tres capitales de provincia, y 98 municipios tienen tasas superiores al 150%.
- **OTROS INDICADORES.** Relación directa entre progreso económico y la mejora en conexión a Internet con crecimiento poblacional. En 2022, el 98% de los hogares aragoneses tenía acceso a internet (el 19% en 2002). Efecto contrario tienen: la falta de vivienda, de centros educativos y de centros de salud.

CONCLUSIONES

- **SOBRE LA DIRECTRIZ**
 - No se define de forma clara el problema de la despoblación ni se establecen prioridades.
 - Muchas de las medidas de la Directriz son imprecisas.
 - Los objetivos no son concretos y no cuentan con un valor base de partida para medir su eficacia.
 - No hay un orden de prioridad de las medidas.
 - Muchas medidas no tienen indicadores definidos de seguimiento.
 - No se han designado responsables de la ejecución de cada medida.
 - No hay informes de seguimiento sobre las medidas ejecutadas, ni sobre el coste de su implantación o las desviaciones sobre los objetivos previstos.
 - Ni el Comisionado para el Reto Demográfico de Aragón ni el Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional han funcionado como órganos de control intermedio.

• SOBRE LA EJECUCIÓN DE MEDIDAS POR EL GOBIERNO DE ARAGÓN

▪ Medidas ejecutadas: 96 medidas



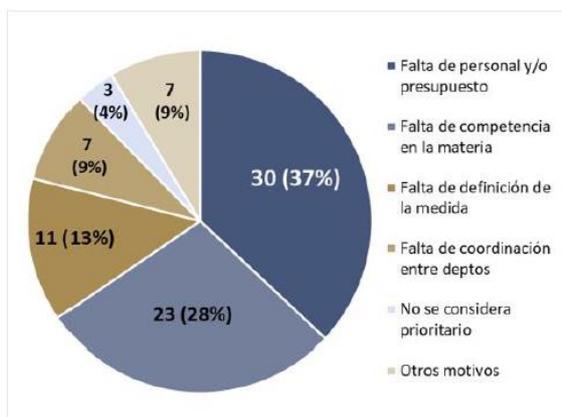
De las 96 medidas implantadas, 60 ya se estaban ejecutando antes de la directriz, 14 suponen alguna mejora y 22 son medidas nuevas.

Solo en 59 de las 96 medidas ejecutadas se ha podido saber su gasto (395 millones de euros entre 2018-2022).

Solo en 20 medidas, de las 96 ejecutadas, se ha realizado algún tipo de seguimiento que permitiera valorar su eficacia.

▪ Medidas no ejecutadas: 81 medidas

Las medidas que no se han implantado suponen un 26% de las contenidas en la Directriz. Entre las razones que alegan los diversos departamentos se encuentran:



▪ Medidas no contestadas: 133 medidas

La Cámara de Cuentas no ha obtenido respuesta en los cuestionarios para un 43% de las medidas. Este alto

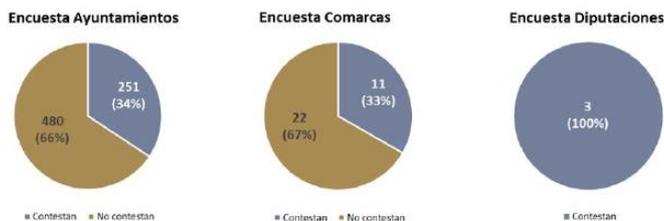
porcentaje puede deberse a la imprecisión de algunas medidas, la identificación del departamento responsable o a la desconexión con el fenómeno de la despoblación.

Departamento	Total Medidas	Medidas NO contestadas	% Sin contestar
Desarrollo Territorial, Despoblación y Justicia	37	0	0%
Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística	22	22	100%
Medio Ambiente y Turismo	22	0	0%
Economía, Empleo e Industria	60	42	70%
Educación, Ciencia y Universidades	46	24	52%
Agricultura, Ganadería y Alimentación	18	2	11%
Bienestar Social y Familia	58	28	48%
Presidencia, Interior y Cultura	15	2	13%
Hacienda y Administración Pública	13	3	23%
Sanidad	14	5	36%
Estado (*)	5	5	100%
TOTALES	310	133	43%

(*) No se les remitió cuestionario, atendiendo al escaso número de medidas y a la imposibilidad de concretar en ese momento el destinatario de éste.

• SOBRE LA EJECUCIÓN DE MEDIDAS POR ENTIDADES LOCALES

El nivel de respuesta de las Entidades Locales al cuestionario remitido por la Cámara de Cuentas sobre la implantación de la Directriz fue el siguiente:



- La mayoría afirmaron haber recibido adecuada información sobre la Directriz.
- Las Entidades Locales consideran que no se han cubierto las expectativas generadas por la Directriz, y señalan la falta de coordinación entre las administraciones.
- Solo el 28% de los ayuntamientos ha puesto en marcha las medidas, porcentaje más amplio en comarcas, un 50%, y el 100% en las 3 diputaciones.
- Las áreas de mayor impacto han sido: vivienda, economía, empresas, empleo, mujeres, juventud e inmigración.
- En cuanto a la eficacia y el cumplimiento de los objetivos de la Directriz, las Entidades Locales la valoran como positiva.

• SOBRE LA “ADICIONALIDAD” DE LAS MEDIDAS

En el 95% de las respuestas recibidas, los propios departamentos consideran que las medidas implantadas forman parte de la prestación “habitual” de servicios básicos en el medio rural.

Solo el 23% de las medidas ejecutadas son novedosas, un 15% suponen alguna mejora y un 63% son medidas que se hubieran incluido en las actuaciones de la Administración, independientemente de su inclusión o no en la Directriz.

• SOBRE LA COHERENCIA INTERNA Y EXTERNA DE LAS MEDIDAS DE LA DIRECTRIZ

▪ Coherencia interna:

Falta de coordinación entre los distintos departamentos del Gobierno de Aragón para la ejecución de las medidas. El Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y el Comisionado para el Reto Demográfico han tenido carácter informativo, sin funciones ejecutivas.

▪ Coherencia externa:

No ha existido una adecuada coordinación entre las administraciones locales, estatal y autonómica a la hora de definir y ejecutar las medidas.

• SOBRE LA GOBERNANZA

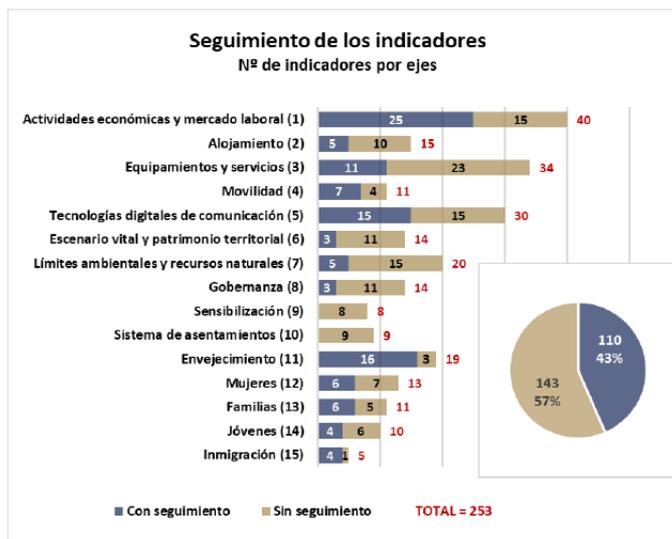
El Gobierno de Aragón indica que solo algunas direcciones generales han realizado reuniones y seguimiento de algunas medidas de la Directriz, principalmente en líneas de ayudas financiadas con el FITE o fondos de la Unión Europea.

Solo 3 departamentos han indicado que la asignación de los recursos públicos destinados a la lucha contra la despoblación ha sido eficiente.

Hay una sensación generalizada en las respuestas a los cuestionarios sobre la vaguedad de la definición en el problema de la despoblación, el desconocimiento de la Directriz y la duplicidad e ineficiencia de medidas.

• SOBRE LOS INDICADORES

Solo se ha podido realizar el seguimiento de 110 indicadores, de los 253 contenidos en la Directriz, y de los 70 objetivos, en 39 no se ha podido realizar ningún seguimiento.



Las principales críticas a los indicadores de la Directriz son:

- La mayoría no son indicadores de impacto (eficacia), sino indicadores de gestión (cuantitativos).
- La pertinencia y coherencia con los objetivos es dudosa.
- El número de indicadores es muy elevado y son heterogéneos, lo que dificulta su seguimiento.
- Falta de concreción en la definición de los indicadores, que impide conocer qué hay detrás de la magnitud.
- Falta de encaje con las estadísticas oficiales del nomenclátor del Sistema Estadístico Nacional.
- El objetivo territorial de la Directriz no se ve reflejado en muchos indicadores.

• SOBRE EL ÍNDICE SINTÉTICO DE DESARROLLO TERRITORIAL (ISDT)

El ISDT es un indicador estadístico desarrollado y calculado por el Gobierno de Aragón para medir el nivel de desarrollo territorial de los municipios, comarcas y asentamientos aragoneses y evaluar el grado de cohesión territorial.

La CA de Aragón ha sido pionera al desarrollar este indicador, que ha servido de punto de partida para otros similares de ámbito estatal y autonómico.

Las principales críticas al ISDT son:

- Elevado número de variables, complejidad de cálculo y riesgo de errores.
- Mide la posición relativa, pero no sirve para medir el desarrollo de un territorio.
- Falta un análisis riguroso de la correlación entre las variables, que descarte problemas de “auto-correlación” o duplicidades de información.
- La posición de los municipios es básicamente la misma en los 4 años en los que se ha calculado (2018, 2019, 2020 y 2021), lo que aconseja un cálculo con un horizonte a medio plazo para ganar en eficacia y sensibilidad temporal.

• BUENAS PRÁCTICAS

El informe recoge ejemplos de actuaciones y proyectos de lucha contra la despoblación que han funcionado en algunos municipios aragoneses, en otras CCAA y en otros países.

RECOMENDACIONES

1. Simplificación de la Directriz, concreción de medidas, claridad en su definición y flexibilización.
2. Diseñar una correcta “arquitectura institucional”, con un coordinador que asuma liderazgo para resolver problemas o ineficiencias durante la ejecución, realizar informes periódicos de seguimiento y mejorar la comunicación y coordinación con las entidades locales, potenciando el papel de las diputaciones y las comarcas.
3. Revisión de los indicadores de la Directriz. Se recomienda reducir el número, complementar indicadores estadísticos y de gestión y perspectiva temporal de medio plazo.
4. Revisión del Índice Sintético de Desarrollo Territorial (ISDT) para ganar en simplicidad y eficacia.