



X legislatura

Año 2023

Parlamento
de Canarias

Número 153

22 de marzo

BOLETÍN OFICIAL

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección: <http://www.parcn.es>

SUMARIO

COMISIONES DE ESTUDIO

DICTAMEN DE COMISIÓN

10L/AGCE-0005 Sobre el reto demográfico y el equilibrio poblacional en Canarias. Página 1

COMISIÓN DE ESTUDIO

DICTAMEN DE COMISIÓN

10L/AGCE-0005 *Sobre el reto demográfico y el equilibrio poblacional en Canarias.*

(Publicación: BOPC núm. 131, de 16/3/2023).

Presidencia

Emitido dictamen por la Comisión de Estudio sobre el reto demográfico y el equilibrio poblacional en Canarias, con fecha 16 de marzo de 2023, de conformidad con lo establecido en el artículo 58.4 y según lo previsto en el artículo 111 del Reglamento del Parlamento, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la sede del Parlamento, a 22 de marzo de 2023.- EL SECRETARIO GENERAL (*P.D. del presidente, Resolución de 27 de junio de 2019, BOPC núm. 7, de 28/6/2019*), Salvador Iglesias Machado.

La Comisión de Estudio sobre el reto demográfico y el equilibrio poblacional en Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58.3 del Reglamento del Parlamento, una vez concluidos sus trabajos ha aprobado, en sesión celebrada el día 16 de marzo de 2023, el siguiente dictamen que se eleva al pleno para su debate y votación.

D I C T A M E N

ÍNDICE

I. Introducción

- a) Antecedentes sobre la comisión de estudio
- b) Composición de la comisión de estudio y sesiones celebradas
- c) Objetivos
- d) Metodología
- e) Relación de comparecientes

II. Resumen ejecutivo

III. Contexto en el que se desarrolla el trabajo de la comisión

IV. La situación demográfica de Canarias: principales indicadores

V. El reto demográfico en Canarias: características singulares

VI. Conclusiones

VII. Propuestas

I. INTRODUCCIÓN

a) Antecedentes de la comisión de estudio

El Parlamento de Canarias, en sesión plenaria de los días 7 y 8 de junio de 2022, acordó la creación de una comisión de estudio sobre el reto demográfico y el equilibrio poblacional en Canarias.

La comisión se crea con la finalidad de conocer la situación actual de la demografía en Canarias, así como la identificación de las características que presenta el reto demográfico en el archipiélago. De esta forma el Parlamento de Canarias reconoce la necesidad de contar con una visión bien documentada y actualizada de este fenómeno antes de proceder a definir políticas públicas destinadas a afrontarlo con éxito y, al mismo tiempo, evaluar la eficacia de las políticas desarrolladas hasta el momento.

A tal fin, los miembros de la comisión solicitarán la comparecencia de cuantas personas y entidades puedan contribuir a definir las claves del reto demográfico tal y como se presenta en la actualidad, así como a definir propuestas de actuación que nos permitan abordar de forma acertada uno de los desafíos más importantes para el futuro de Canarias, de España y de Europa.

Una vez concluidas las sesiones de trabajo, la comisión elaborará un dictamen en el que presentará su propia visión del reto demográfico en Canarias, así como algunas propuestas de actuación.

La comisión de estudio se constituyó en su primera sesión de trabajo, el 22 de septiembre de 2022. Este órgano ha estado presidido por el diputado Sr. D. Luis Alberto Campos Jiménez, la vicepresidenta será la diputada Sra. Dña. Luz Reverón González y el secretario, el diputado Sr. D. Manuel Marrero Morales.

Actuó como relator Sr. D. José Moya Otero, profesor de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC).

b) Composición de la comisión de estudio y sesiones celebradas

La comisión está formada por diez miembros: dos del Grupo Parlamentario Socialista Canario, dos del Grupo Parlamentario Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI), dos del Grupo Parlamentario Popular, uno del Grupo Parlamentario Nueva Canarias (NC), uno del Grupo Parlamentario Sí Podemos Canarias, uno del Grupo Parlamentario Agrupación Socialista Gomera (ASG) y uno del Grupo Parlamentario Mixto.

Los miembros de la Comisión son los siguientes:

Nombre	Cargo	Grupo
Campos Jiménez, Luis Alberto	Presidente de la Comisión (22/9/2022)	GP Nueva Canarias (NC)
Reverón González, Luz	Vicepresidenta de la Comisión (22/9/2022)	GP Popular
Marrero Morales, Manuel	Secretario de la Comisión (22/9/2022)	GP Sí Podemos Canarias
Abrante Brito, Manuel Jesús	Diputado (13/6/2022)	GP Socialista Canario
Álvaro Lavandera, Iñaki	Diputado (13/6/2022)	GP Socialista Canario
Barragán Cabrera, José Miguel	Diputado (13/6/2022)	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)
Quintero Castañeda, Alejandro Narvay	Diputado (13/6/2022)	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)
Navarro de Paz, María Australia	Diputada (13/6/2022)	GP Popular
Curbelo Curbelo, Casimiro	Diputado (13/6/2022)	GP Agrupación Socialista Gomera (ASG)
Espino Ramírez, Vidina	Diputada (13/6/2022)	GP Mixto

Sin embargo, el diputado Sr. Curbelo Curbelo (GP Agrupación Socialista Gomera-ASG) y la diputada Sra. Espino Ramírez (GP Mixto) han sido sustituidos de forma habitual por los señores Ramos China y Fdez. de la Puente Armas, respectivamente.

La comisión ha celebrado todas sus sesiones en abierto con emisión en directo a través de los canales del Parlamento, salvo la sesión de cierre en la que se procedió a la votación definitiva del dictamen elaborado por la comisión y que resultó aprobado por unanimidad de los integrantes de este órgano.

La comisión celebró las siguientes sesiones:

- 1.ª sesión. Celebrada el 22 de septiembre de 2022. En esta sesión quedó constituida la comisión.
- 2.ª sesión. Celebrada el 27 de octubre de 2022. En esta sesión se aprobó la agenda de trabajo y un primer listado de comparecientes.
- 3.ª Sesión. Celebrada el 17 de noviembre de 2022. Esta sesión estuvo dedicada al diagnóstico del proceso de despoblación y concentración de la población, a la ruralidad e inmigración en Canarias, así como a la evolución demográfica y su impacto sobre el mercado de trabajo y la renta *per capita*.
- 4.ª sesión. Celebrada el día 21 de noviembre de 2022. Esta sesión estuvo dedicada a la caracterización del reto demográfico a nivel global, nacional y local, así como a sus posibles consecuencias sobre la situación actual de Canarias.
- 5.ª sesión. Celebrada el día 1 de diciembre de 2022. Esta sesión se centró en identificar algunas de las principales variables demográficas de Canarias, así como en analizar la presión turística sobre el archipiélago.
- 6.ª sesión. Celebrada el día 23 de enero de 2023. Esta sesión se dedicó al análisis de la relación entre la población y otras variables importantes, como el territorio, la sociedad o la economía, y, además, el relator presentó un informe preliminar de las sesiones celebradas hasta ese momento.
- 7.ª sesión. Celebrada el día 9 de febrero de 2023. Esta sesión se ocupó de definir algunos de los conceptos esenciales que delimitan, de un modo consensuado y científicamente riguroso, el reto demográfico y, al mismo tiempo, de reconocer algunos hechos muy relevantes sobre la evolución de la población dentro del territorio teniendo en cuenta los movimientos migratorios.
- 8.ª sesión. Celebrada el día 16 de marzo en la que el presente dictamen fue aprobado por unanimidad.

c) Objetivos

a) Identificar los principales desafíos que plantea la situación actual de la demografía en Europa, España y Canarias.

b) Conocer las principales directrices nacionales e internacionales que definen en la actualidad el reto demográfico, prestando una atención especial a las recomendaciones de la Unión Europea, así como a las realizadas por el Gobierno de España.

c) Identificar los principales indicadores de la evolución demográfica del archipiélago, así como los de cada una de las islas.

d) Definir de una forma clara las principales características del reto demográfico en Canarias, así como en cada una de las islas, con el fin de orientar las políticas públicas del presente y del futuro.

e) Proponer algunas acciones que puedan desarrollarse, tanto desde las administraciones públicas como desde las organizaciones privadas, para afrontar con éxito los desafíos que plantea el reto demográfico en Canarias.

d) Metodología

El dictamen que elabore la comisión se sustentará en los testimonios y en la documentación aportada por las personas comparecientes en cada una de las sesiones de trabajo, así como en aquella documentación oficial que hayan emitido los organismos nacionales e internacionales relativa al objeto de la comisión y en las deliberaciones que hagan los miembros de la comisión de estudio.

El dictamen será consensuado, siempre que sea posible, por la comisión antes de ser trasladado a la Presidencia del Parlamento y aprobado en sesión plenaria.

e) Relación de comparecientes**3.ª sesión (17/11/2022)**

D. Luis Jerez Darias, doctor en Geografía, profesor ayudante doctor en el Área de Análisis Geográfico Regional del Departamento de Geografía e Historia de la Universidad de La Laguna (ULL).

D. José Miguel González Hernández, licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la ULL.

4.ª sesión (21/11/2022)

D. José Carlos Francisco Díaz, presidente del Consejo Económico y Social de Canarias.

D. Guillermo Morales Matos, catedrático de Geografía Humana en la Universidad Carlos III.

5.ª sesión (1/12/2022)

D. Juan Israel García Cruz, doctor en Geografía y profesor ayudante doctor en el Área de Geografía Humana del Departamento de Geografía e Historia de la ULL.

D. Gonzalo Rodríguez López, director del Instituto Canario de Estadística (Istac).

6.ª sesión (23/1/2023)

D.ª Josefina Domínguez Mújica, catedrática de Geografía Humana de la ULPGC.

7.ª sesión (9/2/2023)

D. José León García Rodríguez, profesor honorario de Geografía Humana de la ULL y profesor acreditado por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (Aneca) en 2022 para el cuerpo de catedráticos de universidad.

D. Dirk Godenau, profesor titular en el departamento de Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos de la ULL, imparte docencia de Estructura Económica de España, Economía Canaria y Economía Regional y Urbana.

II. Resumen ejecutivo

Hace aproximadamente dos décadas, el Gobierno de Canarias impulsó la creación de un comité de expertos que debía estudiar la situación demográfica en Canarias y hacer las propuestas que considerara oportunas. Aquella comisión terminó su trabajo y propuso algunas medidas cuyo desarrollo e impacto es desconocido.

Esta fue la primera aproximación a lo que hoy denominamos “reto demográfico”. El trabajo realizado en la actual comisión parlamentaria abre nuevas perspectivas y avanza en una reformulación del reto demográfico en Canarias, que ahora se define, ante todo, como un problema de gestión de las consecuencias derivadas de la situación demográfica dentro de un determinado modelo de desarrollo para el archipiélago.

Según los datos aportados por las personas expertas que han comparecido en la comisión, la situación demográfica del archipiélago ha cambiado mucho en los últimos veinte años. Así, aunque el saldo migratorio sigue siendo

positivo, aparecen nuevos fenómenos como el cambio en la configuración de la pirámide poblacional, en la que ahora se destaca un envejecimiento de la población, algo que tendrá consecuencias directas en la población activa y que generará una contracción del empleo.

Pero además se está produciendo un triple proceso que afecta de forma desigual a cada isla e incluso a diferentes municipios dentro de cada isla. La población se distribuye de forma dispersa en todos los territorios insulares, pero, al mismo tiempo, se produce una gran concentración en las zonas costeras.

A partir de esta nueva visión, la comisión adopta una serie de conclusiones y propone una serie de actuaciones. De entre las conclusiones conviene destacar la que se refiere a la consideración del reto demográfico como la búsqueda de un equilibrio dinámico entre población, territorio, sociedad y economía. De entre las propuestas quizá la más relevante sea la necesidad de continuar profundizando en este reto en la próxima legislatura.

III. Contexto en el que se desarrolla el trabajo de la comisión

Desde que Thomas Robert Malthus definiera, en el siglo XVII, la estrecha relación entre el crecimiento de la población y la disponibilidad del territorio para proporcionar los alimentos suficientes, conocida como ley de Malthus, la preocupación por esta relación ha sido una constante en el pensamiento político y social, hasta el punto de llegar a considerar, como hizo el propio Malthus, que el aumento de la población es el origen de todos nuestros males.

Según esta ley, mientras el crecimiento de la población se produce de forma geométrica (1,2,4,8,16,32...), el crecimiento de los alimentos solo alcanza una progresión aritmética (1,2,3,4...), razón por la que cualquier país se verá abocado a la miseria si no adopta las medidas adecuadas. Medidas que, en el caso de Malthus, se centraban en el control de la natalidad.

En la actualidad, estudios como los realizados por Jared Diamond (2021) o por Oded Galor (2022) han puesto de manifiesto que la *trampa malthusiana* puede superarse si se dan las condiciones adecuadas, a la vez que señalan la fragilidad de las condiciones de vida en el planeta Tierra.

Como afirma Jared Diamond, *la globalización impide que las sociedades modernas se derrumben en solitario, como lo hicieron en el pasado la isla de Pascua y la Groenlandia nórdica... Por primera vez en la historia nos enfrentamos al riesgo de un declive global. Pero también somos los primeros en disfrutar de la oportunidad de aprender rápidamente de los avances de las sociedades de cualquier otro lugar del mundo y de lo que han desplegado las sociedades de cualquier época del pasado* (Diamond, 2021: 48).

Los desafíos que plantea el reto demográfico son una preocupación tanto nacional como internacional desde hace más de una década. Buena prueba de esta preocupación son los diferentes planes y propuestas de actuación que se han puesto en marcha tanto en Europa como en España.

Por lo que se refiere a Europa y, especialmente, a las instituciones que conforman la Unión Europea, la comisión dispone de una amplia documentación tanto de la Comisión como del Comité de las Regiones. Así, en 2020, se presentó un informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones –SWD (2020) 109 final–, en el que se realiza un diagnóstico de la situación y se proponen algunas medidas de gran alcance.

El informe comienza por explicar la importancia que tiene el cambio demográfico:

El cambio demográfico concierne a las personas y a sus vidas. Concierne a lo que hacemos, a cómo trabajamos y a lo que denominamos nuestro hogar. Concierne a nuestras comunidades y a la forma en que vivimos juntos. Concierne al hecho de aunar la variedad de personas y de entornos que enriquecen y configuran nuestras sociedades, nos hacen más fuertes y convierten en realidad el lema de la UE Unida en la diversidad.

Una vez delimitado el fenómeno, el informe reconoce que para hacerle frente, esto es, para evitar que afecte a las condiciones de vida, será necesario diseñar y evaluar adecuadamente las políticas públicas que nos han conducido a disfrutar de una calidad de vida única en el mundo.

Los factores que impulsan este cambio demográfico son los siguientes: a) una mayor esperanza de vida; b) una menor natalidad; c) un envejecimiento de la población; d) hogares más pequeños; e) mayor movilidad; y f) cambios en el tamaño de la población.

El efecto conjunto de todos estos factores se percibe de una forma cada vez más clara sobre el modelo europeo de economía social de mercado. Estas son algunas de las consecuencias más significativas: a) una reducción de la población activa, así como de la necesidad de renovar las capacidades para el empleo; b) un mercado laboral mayor y más inclusivo; c) la necesidad de aumentar la productividad mediante la mejora de las capacidades y competencias; d) la necesidad de ampliar la atención sanitaria y los cuidados de larga duración; e) un refuerzo de los presupuestos públicos, y una mayor relevancia de la dimensión regional y local.

El informe concluye con una idea que conviene tener muy en cuenta en todas las políticas públicas:

Debemos abordar sin ambages el doble desafío democrático y demográfico. La transformación demográfica presenta retos y oportunidades para nuestra democracia, algunos de los cuales se han puesto de manifiesto con la crisis. Si esta transformación se gestiona correctamente, contribuirá a garantizar que nuestros sistemas de gobierno y participación sean dinámicos, resilientes e inclusivos y reflejen la diversidad de la sociedad. Tenemos que combatir las causas profundas de los problemas y evitar una “geografía del descontento”.

Por lo que se refiere a nuestro país, actualmente cuenta con el Plan de Medidas frente al Reto Demográfico, que incluye 130 medidas ordenadas alrededor de diez ejes de actuación y forma parte del Plan, la Estrategia de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El Plan nacional reconoce la existencia de dos procesos contrapuestos. Por un lado, una creciente concentración de la población en un número cada vez más reducido de áreas urbanas; y, por otro lado, el declive o estancamiento de las áreas rurales y, en especial, de los pequeños municipios.

Estos dos fenómenos son percibidos como las dos caras de lo que podríamos llamar el reto demográfico. Un reto que, como puede comprobarse, es, ante todo, un problema de desequilibrio, el tiene consecuencias muy importantes sobre las condiciones de vida de las personas dado que genera una manifiesta desigualdad de oportunidades entre diferentes territorios.

La preocupación central de este plan nacional es el despoblamiento y considera este reto como una cuestión de desigualdad y de injusticia que es necesario superar para alcanzar una mayor y mejor cohesión social. No obstante, la visión del reto demográfico no es la de un plan para remediar la situación, sino que es, ante todo, una visión basada en el aprovechamiento de las oportunidades que esta situación ofrece para crear nuevos modelos de desarrollo social, económico y cultural.

IV. La situación demográfica en Canarias: principales indicadores

Cualquier aproximación a la situación demográfica de Canarias debe tener en cuenta que se está viviendo un crecimiento acelerado de los habitantes del planeta, de modo que el reto demográfico es, sin lugar a dudas, un reto global.

El 15 de noviembre de 2022 se alcanzó la mayor cifra de población en la Tierra, 8.000 millones de personas. El mayor crecimiento corresponde a China y la India, aunque el núcleo de mayor crecimiento se encuentra en África, donde se espera que la población se duplique en los próximos treinta años.

Por lo que se refiere a la situación demográfica de Canarias, y pese a que está situada también en un escenario de crecimiento, para no hacerse una idea equivocada, se debe diferenciar bien entre distintos conceptos de población. Así, lo que se suele denominar población de derecho o residente, que es la que aparece en el padrón de habitantes, se sitúa en 2.176.412 a 1 de enero de 2022. La isla más poblada es Tenerife (927.993), seguida de Gran Canaria (852.688) y la menos habitada, El Hierro (11.298).

Un hecho significativo es que entre 2010 y 2021 todas las islas han ganado población residente. Por tanto, se puede decir que en conjunto la última década ha dejado un balance positivo en el crecimiento de la población en todas las islas, si bien el ritmo de crecimiento ha sido diferente.

Sirva como ejemplo la situación en La Palma, en la que el saldo neto es un crecimiento de aproximadamente tres mil residentes, pasando de 83.000 a 86.000. En este sentido, la isla que menos ha crecido en población es La Gomera, que ha permanecido con alrededor de veintidós mil habitantes.

Pero si se tiene en cuenta el concepto de presión humana, para el que se toma como referencia la población residente más la población turística y la población laboral temporal, la cifra cambia y se debe sumar a la cifra anterior un promedio de 300.000 personas al año.

En 2021 la población extranjera en Canarias fue de 287.826, que se corresponde con el 15,3% de la población residente. El ritmo de crecimiento de la población extranjera se ha reducido considerablemente desde 2011 y ha ido descendiendo de una forma muy significativa a partir de 2020.

La isla con mayor población extranjera es Tenerife, con 130.102 personas (16,3%), seguida de Gran Canaria, con 71.847 (9,2%) y la que menos personas tiene es El Hierro, 1.416, si bien este número representa el 14,3% en relación con la población residente. No obstante, el mayor porcentaje de población extranjera en relación con la población residente es Fuerteventura, con 36.234 y un 30,2%.

Ahora bien, este crecimiento de población presenta algunas singularidades que conviene destacar.

En primer lugar, en los últimos veinte años se ha producido un cambio considerable en la configuración de la pirámide de población, que ahora se concentra entre los 40 y los 60 años. Así, en la actualidad, la población mayor de 65 años o más es de 361.259 personas (16%), mientras que la población de 14 años o menos es de 272.839 (12,6%).

En segundo lugar, el 95% de la población del archipiélago se concentra en cuatro islas: Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote. Esta población se distribuye de forma muy desigual en el territorio insular, localizándose la mayoría en las zonas costeras.

Canarias tiene el segundo índice de densidad de población más alto de España (302), por debajo de la Comunidad de Madrid, pero la tasa más baja del PIB *per capita* (17.448), seguida de Andalucía.

En tercer lugar, en este momento (2021) el 85,4% de la población trabaja en el sector servicios, mientras que en 1978 era el 57,6%, es decir, se ha producido un aumento del 27,8%. El resto de sectores productivos han perdido empleo.

La tasa de paro ha evolucionado desde un 9,89% en 1978 hasta un 23,2% en 2021, siendo la tasa más alta la registrada en 2013 con un 33,73%. Esta tasa de paro afecta sobre todo a las personas sin estudios o con estudios de educación primaria y es el triple que en las personas con estudios superiores.

La tasa de ocupación de la población pasó de 414.000 ocupados en 1978 a 861.000 ocupados en 2021. La tasa mayor de ocupación se produjo en 2019, con 905.000 personas.

En cuarto lugar, se debe tener en cuenta que el archipiélago canario, que ocupa el 0,01% de la superficie emergida del planeta, recibió 15 millones de turistas en 2019, que es aproximadamente el uno por ciento del total de 1.454.300.000 en todo el mundo (OMT). A estos datos convendría añadir que el 97% de la población turística se concentra en solo cuatro islas: Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote. En estas islas, a su vez, 16 municipios concentran el 92% de esta población y solo dos municipios (Adeje y San Bartolomé de Tirajana) concentran el 20,5%. Por tanto, solo el 3% del turismo se distribuye entre las islas de La Gomera, El Hierro y La Palma.

La elevada presión poblacional plantea varios problemas: a) la obsolescencia de las instalaciones, b) la necesaria disponibilidad de más suelo y c) la recuperación y renovación de plazas existentes.

La evolución del uso turístico del suelo entre 1998 y 2009 fue de 29,4 kilómetros, con una tasa de crecimiento del 56,6%.

Lo cierto es que la capacidad alojativa de las islas podría evaluarse en 600.000 plazas, si se tiene en cuenta la oferta registrada y la no registrada. Pese a ello, la superficie urbanizada para este tipo de población se sitúa en el 1,8%, menos de la mitad del total de superficie urbanizada, que representa el 6%.

En plazas por cada 100 habitantes, Canarias (18,9) es la segunda más alta de España, por debajo de las islas Baleares (20,9) y muy por encima de las que recibe la Comunidad Valenciana (5,1), que es la tercera (datos de 2019).

En quinto lugar, el PIB de Canarias era de 17.071 millones de euros en 1995 y de 41.796 millones de euros en 2021. El mayor porcentaje de este PIB corresponde al sector servicios, que pasó del 72% en el 2000 al 76,5% en 2020; en cambio, el sector de la construcción pasó del 10% en el año 2000 al 6,01% en el año 2020.

En sexto lugar, las proyecciones del crecimiento poblacional-situarían a Canarias en 2037 en 349.464 personas más. De esta población futura 665.620 personas tendrán 65 años o más (25,6%), mientras que la población de 14 años o menos será de 241.655 (9,3%).

En séptimo lugar, en las islas se está produciendo un proceso de especialización y diversificación que está generando algunos conflictos importantes, como el que afecta al precio de la vivienda habitual como consecuencia de la aparición de un mercado de vivienda vacacional.

Teniendo en cuenta todos los datos anteriores, es importante resaltar que, además de cambios cuantitativos, se han producido cambios cualitativos muy relevantes, de modo que la relación población-territorio no es solo una cuestión de números, sino de pautas de producción y consumo. Esto significa que las transformaciones demográficas obedecen a factores relacionados con la mentalidad y las pautas sociales (transferencias familiares, papel de la mujer, aspiraciones profesionales, actitud ante la reproducción, formas de convivencia, etc.).

En conjunto, se podría decir que la distribución de la población en el archipiélago es dispersa, pero de densificación costera. Esto significa que la población se reparte en el territorio de cada una de las islas, pero se concentra en la costa como consecuencia, entre otras razones, de la oferta turística.

Por otra parte, conviene no olvidar que el crecimiento económico en Canarias, es decir, el modo de creación de riqueza, se ha basado más en la tasa de empleo que en la mejora de la productividad.

V. El reto demográfico en Canarias: características singulares

La tarea de definir el reto demográfico en Canarias no es nada sencilla, dado que requiere una formulación que represente el mayor consenso posible y sirva de marco para el diseño y el desarrollo de políticas públicas eficaces. La tarea obliga a considerar seriamente los diferentes modelos de desarrollo y a valorar sus ventajas y sus inconvenientes para un territorio fragmentado y ultraperiférico como es el archipiélago.

Lejos han quedado los tiempos en que el reto demográfico quedaba vinculado al concepto de “capacidad de carga”, un concepto heredero de las ideas de Malthus y que concebía a las islas como recipientes vacíos, como sistemas cerrados que, en un momento determinado, podían verse superados por el crecimiento de la población debido a la pérdida de control sobre las migraciones. Hoy domina la visión del periodo postmalthusiano. Ahora el reto demográfico se concibe de una forma diferente, una forma en la que tanto el territorio como la población aparecen asociados a sistemas abiertos y a desarrollos tecnológicos e instituciones que generan puntos de equilibrio diferenciados. El volumen de acogida de los territorios se considera actualmente una capacidad creada, no natural, de modo que su dimensión depende sobre todo de la acción humana.

En este sentido, el reto demográfico, desde el punto de vista poblacional, no sería tanto el número como la forma de vida de la población, especialmente sus hábitos de vida sostenibles. Una acción humana asociada en gran medida a un estilo de vida, a unas expectativas de calidad de vida. En este sentido, la desigualdad es una de las dimensiones del reto demográfico que puede tener serias consecuencias para la cohesión social.

El dictamen emitido por el Comité Europeo de las Regiones en 2016 (2017/C 017/08) ponía de manifiesto que el reto demográfico era uno de los grandes desafíos europeos y llamaba la atención sobre el enorme impacto económico, social, presupuestario y ecológico, tanto a escala nacional como regional y local, del cambio demográfico, subrayando que este fenómeno puede afectar a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y a los sistemas sanitarios, razón por la cual las instituciones europeas debían definir políticas públicas orientadas a evitar las consecuencias negativas de este reto y potenciar sus consecuencias positivas.

En este contexto, ese mismo dictamen reconoce que las regiones remotas, como Canarias, *afroitan retos geográficos y demográficos específicos debido a sus limitaciones de movilidad*.

Por lo que se refiere a España, el reto demográfico es definido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico como *una idea compleja, que engloba numerosas dimensiones de la población, referidas tanto a la estructura de la pirámide (por sexo, edad...) como a la localización (en áreas rurales, en ciudades, en zonas despobladas, en áreas con dispersión territorial...) o a las condiciones de vida (con dificultades para la prestación de servicios, de bajo nivel de renta...)*. Pues bien, según se ha podido comprobar, esa complejidad se deriva no solo de la gran cantidad de variables implicadas en el fenómeno, como la despoblación, el envejecimiento, los efectos de la población flotante o la caída de la fecundidad o la sobrepoblación estacional, sino también, ante todo, a la forma en la que interaccionan estas en un determinado territorio.

En este sentido, las variables esenciales son cuatro: la población, el territorio, la economía y la sociedad. Estas variables interaccionan de un modo sistémico generando equilibrios o desequilibrios en cada una de las islas. Visto de este modo, dos características muy relevantes de la evolución demográfica de las islas como el acelerado proceso de urbanización, el envejecimiento o la inmigración pueden ser consideradas como expresión del proceso de modernización de la sociedad.

Un buen ejemplo del modo en que se relacionan estas cuatro variables lo representa la solución al problema del agua. Durante décadas las islas se han visto condicionadas por el hecho de que el agua era un bien escaso cuya gestión podía limitar el crecimiento demográfico, así como el desarrollo económico. Sin embargo, con la aparición de las desalinizadoras y depuradoras y la construcción de centros para la reutilización de las aguas residuales las limitaciones originarias quedaron superadas por una solución tecnológica. De modo que bien podría decirse que el equilibrio entre población y territorio depende tanto del tipo de sociedad (en especial de sus instituciones y de su tecnología) como de su modelo de desarrollo económico.

Otro tanto se podría decir de las limitaciones del suelo agrícola y la incorporación de la técnica de los arenados, una relación que permitió a islas como Lanzarote mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Atendiendo a las consideraciones anteriores y los hechos presentados en el apartado anterior, se puede definir el reto demográfico como el equilibrio dinámico entre la población, el territorio, la sociedad y la economía. El resultado de esta interacción puede afectar positiva o negativamente a las condiciones de vida en cada lugar y, en el caso de Canarias, a cada isla.

En todo caso, hay un hecho muy relevante que se debe tener en cuenta: la enorme dependencia del exterior que tienen las islas para mantener las condiciones de vida de sus habitantes. Esta dependencia puede ser considerada una amenaza permanente, pero también una oportunidad para la apertura permanente de las islas hacia el exterior.

En suma, lo que se podría llamar el reto demográfico es una cuestión de equilibrio entre ritmos de crecimiento de las diferentes variables que configuran el modelo de desarrollo de Canarias.

VI. Conclusiones

El reto demográfico se puede definir como la gestión del equilibrio dinámico entre la población, el territorio, la sociedad y la economía y sus consecuencias sobre la calidad de vida de las personas en cada una de las islas. Se trata, ante todo, de un reto de gestión de las problemáticas surgidas a partir de la evolución demográfica en un espacio definido.

El reto demográfico es, por tanto, un reto singularizado para cada territorio y, aunque entraña siempre la búsqueda de equilibrio, ese equilibrio es dinámico y no es una equidistribución. Es decir, no todas las respuestas tienen que ser las mismas ni producen idénticos resultados.

El equilibrio surge a partir de la interacción de distintas fuerzas o agentes, entre las que se incluyen las propias administraciones públicas. Esta interacción produce la creación de un sistema complejo en el que una de sus características es que cualquier acción intencional no siempre produce los efectos deseados, o produce los efectos deseados junto a otros efectos no deseados.

Planteada esta definición preliminar y a la luz de los datos expuestos anteriormente, se puede afirmar que la evolución demográfica presenta una gran diversidad y complejidad en cada una de las islas. Esta complejidad se caracteriza por la convergencia de tres procesos distintos: a) un proceso de crecimiento muy concentrado, b) un proceso de decrecimiento y c) otro proceso de estancamiento. La confluencia de estos tres procesos se produce de una forma diferenciada en cada isla.

El decrecimiento y el estancamiento afectan sobre todo a las zonas rurales, mientras que el crecimiento es propio de las zonas costeras. Además, esas zonas rurales están localizadas en las medianías y en el interior de las islas, especialmente en las denominadas islas verdes. En estas islas la mitad de sus municipios tienen un 50% de población dependiente. Es decir, confluyen dos procesos: la despoblación y el envejecimiento de la población.

El reto demográfico en Canarias, entendido como el equilibrio dinámico entre la población, el territorio, la sociedad y la economía, presenta singularidades propias en Canarias y, además, en cada una de las islas que conforman el archipiélago.

Este reto puede requerir que en determinadas islas y en determinados municipios dentro de cada isla se adopten medidas para reducir la despoblación o evitar el estancamiento poblacional, mientras que en otros lugares de la misma isla, o en distintas islas, puede ser necesario adoptar medidas que impidan que la sobrepoblación tenga consecuencias sobre las condiciones de vida de la población.

En todo caso, es necesario tener muy en cuenta un hecho comprobado: el crecimiento poblacional del archipiélago ha venido acompañado de un aumento considerable de la riqueza, definida en términos de PIB. El PIB de Canarias era de 17.071 millones de euros en 1995 y de 41.796 millones de euros en 2021.

Por otra parte, si tenemos en cuenta las conclusiones y propuestas emitidas por el comité de expertos constituido en 2002 con el fin de emitir un informe para el ordenamiento de los flujos migratorios, se puede afirmar que algunas de las propuestas presentadas no terminaron de desarrollarse (por ejemplo, la delimitación del marco competencial para adoptar decisiones sobre los flujos migratorios), mientras que otras han tenido su efecto sobre la situación actual (por ejemplo, se ha difuminado la preocupación sobre la inmigración de personas de otras comunidades autónomas) y otras han adquirido una mayor importancia (por ejemplo, la preocupación por la inmigración de menores extracomunitarios no acompañados y la búsqueda de un nuevo ordenamiento jurídico).

Para finalizar este apartado de conclusiones, convendría recordar una idea expuesta por la ONU en el seno de la agenda para el desarrollo sostenible (Agenda 2030), a saber, que *podemos ser la primera generación en acabar con la pobreza global y la última generación en prevenir las peores consecuencias del calentamiento antes de que sea demasiado tarde*. Con esta idea en las cabezas y en los corazones de las personas miembros de la comisión, se debe seguir profundizando en la definición del reto demográfico en Canarias.

VIII. Propuestas

La naturaleza compleja del reto demográfico, tal y como ha quedado definido en este dictamen, pone de manifiesto la necesidad de establecer un marco de colaboración entre instituciones públicas y organizaciones privadas para hacer frente a los desafíos que plantea el reto demográfico en el conjunto del archipiélago y en cada una de las islas.

De acuerdo con esta visión, se consideran de gran utilidad para el futuro las siguientes propuestas:

1. Constituir de nuevo una comisión sobre reto demográfico y equilibrio poblacional al inicio de la próxima legislatura. Esta comisión, además de tener en cuenta este dictamen, debería profundizar sobre aquellos aspectos que en esta ocasión no han sido abordados por estar en la recta final de la X Legislatura.

A modo de referencia y sin querer ser excluyentes con otras perspectivas que en el futuro se puedan considerar, se plantea aclarar el grado de interacción sobre los retos demográficos de Canarias en los siguientes aspectos:

- Impacto de la doble insularidad en la distribución demográfica en las islas.
- Eficacia de políticas económicas y tributarias, como respuesta a los desafíos demográficos de las zonas menos pobladas o en riesgo de pérdida de población por razones socioeconómicas, que incentiven la fijación de la población mediante la promoción del crecimiento económico y, por tanto, oportunidades de empleo para atraer y retener a la población joven en dichos territorios.
- Impacto sobre la vivienda en los desafíos que plantea el reto demográfico en Canarias.
- Usos del suelo, en relación con la ordenación del territorio, en el marco de soluciones que se planteen frente al reto demográfico.
- Valoración jurídica de leyes y normativas que se pudieran plantear con relación al reto demográfico, en referencia a sus posibilidades de despliegue y a qué nivel de la Administración pública correspondería.
- Valoración de la eficacia de medidas relacionadas con una mayor presencia y descentralización de la Administración autonómica hacia las islas no capitalinas.

2. Instar al Gobierno de Canarias a la convocatoria de una conferencia que tenga como objeto compartir una visión del reto demográfico en el archipiélago y que permita definir una estrategia multinivel para afrontar los grandes desafíos, así como un modelo de gobernanza que fortalezca la comunicación y la colaboración.

3. Mejorar la disponibilidad y el uso de los datos que definen en la actualidad el reto demográfico en Canarias, de modo que se pueda hacer un seguimiento de su evolución e incluso se puedan diseñar algunas simulaciones que permitan valorar las consecuencias de determinadas decisiones.

4. En ese sentido, sería de gran importancia acordar una visión de la calidad de vida en Canarias teniendo en cuenta los modelos de indicadores que utilizan organismos internacionales como la ONU o la OCDE o el Instituto Nacional de Estadística.

5. Se considera muy importante, además, que se tengan en cuenta algunas de las medidas propuestas tanto por el Gobierno de España a través del Plan de Medidas ante el Reto Demográfico, como por el Comité de las Regiones en 2016. Entre otras medidas, nos parecen de gran interés las siguientes:

- a. Medidas relacionadas con la transición ecológica y la transición digital en todas las islas y municipios.
- b. Medidas de promoción de la actividad productiva y el empleo, indispensables para afrontar tanto aumentos como declives de la población.
- c. Medidas destinadas a favorecer un turismo sostenible en todas las islas.
- d. Medidas relacionadas con el apoyo a la innovación en todos los sectores y, especialmente, en aquellos que pueden contribuir a mejorar la productividad.
- e. Políticas de apoyo a las familias y medidas de conciliación de la vida laboral y familiar que puedan tener una incidencia positiva en la consecución de tasas de fertilidad más altas.
- f. Políticas destinadas a mantener centros de enseñanza en zonas rurales aisladas, con actuaciones dirigidas a facilitar la emancipación y permanencia de la juventud, adaptando las cualificaciones a las necesidades del mercado laboral.
- g. Iniciativas relacionadas con el retorno de emigrantes y la recuperación de talento, garantizando la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y mejorando la integración de la población inmigrante.
- h. Adaptación de los servicios sanitarios y sociales al envejecimiento de la población, con énfasis en aspectos como el apoyo a la vida independiente, la mejora de la prevención en materia sanitaria o la coordinación entre dispositivos, en un entorno de reducción de los recursos e incremento de la demanda.
- i. Construcción de servicios públicos más eficaces y eficientes y establecimiento de nuevas fórmulas para mejorar la calidad de vida de toda la ciudadanía. El objetivo es mejorar la calidad de vida y el bienestar, entendido como el estado tridimensional de bienestar físico, mental y social, especialmente para las personas mayores.
- j. Medidas destinadas a desarrollar una economía de los cuidados, especialmente en aquellas islas cuya tasa de envejecimiento es mayor.
- k. Adaptación de las ciudades para que se conviertan en lugares más habitables, en particular, para las personas mayores y dependientes, adecuando las políticas de transporte y otras medidas específicas para garantizar la movilidad y aumentar la interconectividad en y entre las islas y la península.

Todo este conjunto de medidas indirectas tienen efectos sobre la evolución de la población y suelen ser más eficaces que las políticas directamente centradas en la población.

En la sede del Parlamento, a 16 de marzo de 2023.- EL SECRETARIO DE LA COMISIÓN, Manuel Marrero Morales.
V.ºB.º EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN, Luis Alberto Campos Jiménez.



Parlamento de Canarias
