Servicios públicos frente al reto demográfico, la equidad territorial y la lucha contra la despoblación: una cuestión de salvar distancias y de concretar competencias.

Verónica López Sabater
Institución/organización: Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid
Email: veronicalopez@camaradecuentasmadrid.org
ORCID ID: 0009-0009-6273-6447
RRSS/ LinkedIn: verónica-lópez-sabater / Bluesky: @vlopezsabater

Revista Auditoría Pública nº 88. Diciembre 2026. Páginas: 19-30

Resumen: Afrontar con éxito el reto demográfico, la despoblación rural y la equidad territorial requiere garantizar la prestación adecuada de servicios públicos, lo que exige claridad competencial, coordinación multinivel, financiación suficiente, mejores sistemas de información y una evaluación rigurosa de las políticas públicas. Partiendo del análisis del marco institucional español y las competencias de las diferentes administraciones en el asunto, conceptualiza la «distancia» de los servicios públicos como un fenómeno multidimensional que integra cinco dimensiones susceptibles de evaluación: disponibilidad, acceso, uso, calidad y bienestar. Destaca el papel de los órganos de control externo en la mejora de las políticas relacionadas con la despoblación y el reto demográfico. Respecto al papel de estas entidades, el artículo propone una mayor orientación hacia auditorías operativas y evaluadoras, más fiscalizaciones horizontales y exprés, una utilización más intensiva de datos e indicadores, la incorporación de nuevas capacidades analíticas y tecnológicas, así como una mayor diversidad de enfoques territoriales, generacionales, de género y de discapacidad, entre otros.

Palabras Clave: distancia, competencias, evaluación, colaboración, destrezas, reto demográfico.

Abstract: Success in facing the demographic and territorial equity challenge requires guaranteeing the adequate provision of public services, which entails clarity of competences, multilevel coordination, sufficient funding, better information systems and a rigorous evaluation. The document covers the Spanish institutional framework and the competences of the different public administrations. It conceptualises "distance" as a multidimensional phenomenon that invites us to assess the adequacy of public services in five dimensions: availability, access, use, quality and well-being. And it confirms the role of external control bodies in improving policies related to depopulation and the demographic challenge. It proposes to embrace operational and evaluative audits, more horizontal and express audits, a more intensive use of data and indicators, the incorporation of new analytical and technological capacities, as well as a greater diversity of approaches (territorial, generational, gender and disability, among others).

Keywords: distance, competencies, assessment, collaboration, skills, demographic challenge.

Introducción y motivación.

Esther Duflo, catedrática de Economía en el *Massachussets Institute of Tecnology* (MIT), premio Nobel de Economía en 2019 junto con Abhijit V. Banerjee y Michael Kremery, y premio Princesa de Asturias en Ciencias Sociales en 2015, identificaba en su obra "*Poor Economics*[1]" tres grandes obstáculos para el diseño y ejecución de políticas públicas efectivas.

La Inercia ("siempre se ha hecho así"), la Ignorancia (por legítimo desconocimiento o ilegítimo negacionismo, añado) y la Ideología (materializada en prejuicios o dogmas de fe) son las tres "íes" que Duflo sugiere evitar, un consejo que puede hacerse extensible a la labor de comprobación que ejercen los órganos e instituciones de control externo (OCEX).

Dónde estamos y a dónde vamos.

Son cuatro las grandes transformaciones en las que estamos inmersas las sociedades avanzadas en un ya avanzado siglo XXI y, con nosotras, las administraciones públicas de las que nos hemos dotado. La transformación demográfica, la digital, la climática y la geopolítica son esas cuatro transformaciones que, algunos casos, han sido además declaradas oficialmente como Emergencias. Cada una de ellas, para más inri, conlleva retos inabarcables en sí mismas, con sus propias dinámicas, que además se retroalimentan unas a otras. Tratar de aislarlas es ciencia ficción.

La transición de un paradigma conocido y relativamente estable a otro futuro ya próximo y plagado de incertidumbre, pero del que ya disponemos de evidencia científica para vislumbrar su aspecto es, como todas las transiciones, compleja y con efectos desiguales en función del territorio y de las condiciones socioeconómicas y sociodemográficas en las que se encuentran las personas que los reciben y sus circunstancias, que son, o deben ser, la unidad de medida básica en cualquier política pública destinada a resolver el reto demográfico. Unos efectos desiguales que son previsibles en algunos casos y, por tanto, susceptibles de ser evitables con políticas que los anticipe, mitigue, compense y/o ayuden a su adaptación; e imprevisibles en otros y, por ello, más inevitables.

- Los primeros, los efectos previstos, son los que deben formar parte de los diagnósticos previos, de las evaluaciones ex ante imprescindibles en la planificación y diseño de intervenciones[2].

- Los segundos, extraordinarios por imprevisibles, requieren un tratamiento diferente, pero cuanto menos deben ser reconocidos como riesgos o amenazas que requerirán, de manifestarse, una reserva de recursos para cubrir "imprevistos".

Implicaciones de la concentración rural de la despoblación y el envejecimiento.

España, como el conjunto de la Unión Europea (UE) se enfrenta a un descenso generalizado del crecimiento vegetativo de su población, que será decrecimiento a partir del punto de inflexión en 2029 cuando pasaremos de los poco más de los actuales 450 millones a menos de 400 millones en 2100, recuperando niveles de 1970. Que sucedan de forma sostenida en el tiempo más defunciones que nacimientos por la magra tasa de fertilidad (1,34 muy por debajo del nivel de reemplazo de 2,1 hijos por mujer) y que seamos una población más longeva conllevan, ambas tendencias juntas, una profunda transformación que obliga a planificar, además con cierta urgencia, cómo mitigar las causas que la provocan y/o cómo adaptarnos a sus efectos.

Una reciente proyección realizada para toda la UE por el *Observatorio Rural Europeo*[3], coordinado por el *Joint Research Center* de la Comisión Europea, puesto en marcha en noviembre de 2022 como plataforma virtual con información estadística y análisis territoriales, muestra una significativa concentración de población en zonas urbanas y un descenso poblacional en las rurales. Las implicaciones económicas que arroja este panorama demográfico son las previsibles:

- Las regiones urbanas seguirán concentrando oportunidades económicas y la consecuente atracción de personas en edad de trabajar, mientras que las regiones rurales enfrentarán (más) dificultades para mantener un mínimo dinamismo económico, por la tendente despoblación.

- Una población europea más longeva y envejecida, y con menos nacimientos, aumentará la tasa

1 Banerjee, A. V., y Duflo, E. (2013). Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global. Taurus.

2 Se denomina "intervención" en este documento a las políticas, planes, programas, proyectos, etc.

3 RURAL OBSERVATORY. Outlook and demographic perspectives for EU's rural regions. A modelling-based exercise. JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis. No 01/2025. Disponible en: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC140514



de dependencia[4], modificará las necesidades y preferencias de la población y, con ellas, la demanda de servicios básicos, públicos y privados, que deberán adaptarse para garantizar su adecuada prestación en condiciones de igualdad.

El capítulo 4 del Informe anual 2020 del Banco de España, titulado *"La distribución espacial de la población en España y sus implicaciones económicas"*[5] abunda en más detalles que complementan la visión comparada a nivel europeo. Junto con una llamada a la acción, recomienda distinguir entre las políticas de adaptación a la despoblación, que buscan el mantenimiento de nivel mínimo de servicios que garantice el bienestar de la población, de las políticas de mitigación de la despoblación para frenar el declive demográfico y fomentar el desarrollo a medio plazo.

- Respecto a las **políticas de adaptación**, son dos los factores principales que explican las dificultades que afrontan los municipios rurales en la provisión de determinados servicios a nivel local: la **falta de claridad en el reparto de competencias entre las Administraciones implicadas** que, junto con una elevada dependencia de transferencias, generan incertidumbre sobre los recursos disponibles para su provisión efectiva, por un lado; y la **dificultad de aprovechamiento de economías de escala por las distancias**, que deriva en unos costes fijos por habitante más elevados que allí donde existe aglomeración, por otro. Parte de la solución que se apunta pasa por aumentar la colaboración entre municipios y por mejorar la delimitación competencial.

- Respecto a las **políticas de mitigación**, destaca que *"deben considerar el carácter complejo y multifuncional del medio rural y sus interacciones con las zonas urbanas, el contexto institucional y económico, la situación de otras zonas, la interacción con el resto de las políticas públicas o la reacción de los agentes sociales"*.

Sobre las competencias.

Las competencias son el conjunto de poderes, funciones y responsabilidades que la ley otorga a cada organismo público para atender los intereses de los ciudadanos. En España, organizada territorialmente en municipios, provincias y CCAA, todas con autonomía para gestionar sus propios intereses (artículo 137 CE), se reparten principalmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) según los artículos 148 y 149 de la Constitución Española (CE) y la progresiva asunción adoptada a través de los Estatutos de Autonomía (EEAA). Algunas se han cedido a la UE a través de los Tratados y otras, o son propias de las Entidades Locales (EELL) porque así lo establece la Ley, fundamentalmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), o les son atribuidas por delegación del Estado o de la respectiva CCAA.

4 Ratio de la población potencialmente inactiva menor de 16 años o mayor de 64 sobre la población potencialmente activa o de 16 a 64 años.

5 Disponible en: https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020-Cap4.pdf

Ilustración 1. Niveles de administraciones públicas con competencias



Fuente: elaboración propia.

Entidades locales.

El artículo 25 y ss. de la LRBRL señala que los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos. En cualquier caso, todos los municipios, independientemente de su tamaño, deben prestar servicios tales como alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. Conforme su población supere cierta dimensión, deben incorporar a su catálogo otros tales como parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos (los de más de 5.000 habitantes), protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público (los de más de 20.000 habitantes); y transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano (los de más de 50.000 habitantes).

En cualquier caso, las EELL deben evaluar la conveniencia de la implantación de servicios conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera en el ejercicio de sus competencias.

En el caso de los municipios con menos de 20.000 habitantes (situación en la que están más del 85% de los municipios de España), la LRBRL pone en manos de la Diputación provincial o la entidad equivalente en las CCAA uniprovinciales, la coordinación de la prestación

de muchos servicios[6], instancia que ha de proponer al Ministerio de Hacienda la modalidad de prestación del servicio[7] de acuerdo con el artículo 85 de la LRBRL, acompañado del informe preceptivo de la CCAA que ejerce la tutela financiera[8].

Las Diputaciones provinciales asisten a los municipios a materializar oportunidades de colaboración para la adecuada prestación de los servicios de competencia municipal, cuya financiación ha de estar suficientemente garantizada por el Estado o la CCAA en la que están ubicados para el cumplimiento eficaz, eficiente y sostenible de las competencias que ejercen.

La "**Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985**"[9] y ratificada por España el 20 de enero de 1988[10], reconoce el principio de subsidiariedad en su artículo 4.3. al leer que *"el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos"* y que *"la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía."* Explicita además una serie de derechos reconocidos a las EELL para garantizar la autonomía local, que *"debe estar reconocida en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución",* tal como lo hace el artículo 137 de la CE. Destacan los del artículo 9.1. que reconoce el derecho de las EELL *"a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias",* y el artículo 7., que lee *"En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las EELL no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos[11]. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las EELL, en su propio ámbito de competencia."*

Comunidades autónomas.

Tras la aprobación de los diecisiete EEAA entre 1979 y 1983, la práctica totalidad han sido modificados en sucesivas fases con finalidades y motivaciones diferentes[12]. En 1991 tuvieron como finalidad prever la coincidencia en las fechas para la celebración de elecciones con otras Comunidades, así como para la celebración de las elecciones locales[13]. En 1994 se produjo la ampliación competencial de las CCAA constituidas por la vía del artículo 143 de la CE[14], en especial en materia de asistencia sanitaria y educación. Las modificaciones del periodo 1996-2001[15] supusieron, además de nuevas ampliaciones competenciales, cambios institucionales.

El nuevo sistema de financiación de las CCAA y la cesión de tributos, principalmente IRPF, IVA, IP, ISD e ITPAJD, inició en 2002 un nuevo proceso de reformas estatutarias de las quince CCAA con régimen de financiación común para su adaptación a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con EEAA. Desde 2004 se han producido procesos de reforma para una mayor ampliación y precisión competencial, mayor relevancia de las instituciones autonómicas y mejor previsión de instrumentos de participación y cooperación con el Estado.

La financiación local queda regulada en algunos EEAA mediante la **atribución de competencias exclusivas** sobre el régimen local, la **participación en tributos**, la **previsión de fondos de cooperación** y el ejercicio de la **tutela financiera**. De estos, solo unos pocos prevén fuentes específicas y estables de financiación local provenientes de la propia CA, tal como exige el artículo 142 de la CE. Otras CCAA directamente omiten en sus EEAA

6 Servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público.

7 Gestión directa (por la propia Administración, centralizada o descentralizada, o mediante entidades instrumentales) o indirecta (mediante concesión de servicios según la Ley 9/2017de Contratos del Sector Público).

8 El control de la gestión económico-financiera, del cumplimiento de la regla de gasto y de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda de las EELL previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y el informe de sostenibilidad financiera necesario para que una entidad local pueda ejercer competencias no atribuidas específicamente, de acuerdo con el artículo 7.4 de la LBRL.

9 Disponible en: BOE-A-1989-4370 Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985.

10 En su totalidad, salvo el apartado 2 del artículo 3 de la Carta "en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma."

11 Las subvenciones destinadas a proyectos específicos se denominan también "subvenciones condicionadas".

12 Ver Traspasos aprobados y Plenos de Comisiones Mixtas de Transferencias por Legislaturas estatales.
Disponible en: https://mptmd.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/traspasos/est_traspasos

13 Asturias, Cantabria, Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura y Comunidad de Madrid.

14 Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Comunidad de Madrid y Castilla y León.

15 Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, Illes Balears, Madrid, y Castilla y León.

mención a las relaciones financieras con las EELL de su ámbito territorial como, por ejemplo, la tutela financiera, que la ejerce el Ministerio de Hacienda de forma subsidiaria en Castilla–La Mancha, Cantabria, Extremadura, Comunidad de Madrid y Región de Murcia.

Cuadro 1. Regulación de la financiación local en los Estatutos de Autonomía vigentes.

	Atribución competencias exclusivas régimen local. Suficiencia de recursos	Participación en tributos	Fondos de cooperación	Subvenciones incondicionadas	Tutela financiera
Andalucía	SÍ Art. 192.7.	SÍ Art. 192.1.	SÍ Art. 192.1.	SÍ Art. 192.1.	SÍ Art. 192.
Aragón	SÍ Art. 82.3. y 114. 3.	SÍ Art. 114. 3.	SÍ Art. 114. 5.	SÍ Art. 114. 4.	SÍ Art. 114. 1.
Asturias	NO	NO	NO	NO	SÍ Art. 51 bis.
Canarias	SÍ	NO	NO	NO	SÍ Art. 180.
Cantabria	NO	NO	NO	NO	NO, Art. 52. 1.
Castilla La Mancha	SÍ Art. 30.5.	SÍ Art. 48. 3.	NO	SÍ Art. 48. 3.	NO
Castilla y León	SÍ Art. 55.	SÍ Art. 55. 3.	SÍ Art. 53.	NO	SÍ Art. 54.
Catalunya	SÍ Art. 218. y Art. 219.	SÍ Art. 219.	SÍ Art. 219.	SÍ Art. 219.	SÍ Art. 218. 5.
Comunidad de Madrid	NO Art. 57.	NO	NO	NO	NO
Comunitat Valenciana	SÍ Art. 70. 3.	SÍ Art. 70. 3. (A).	SÍ Art. 64.3.	SÍ Art. 70. 3.	SÍ Art. 51.
Extremadura	NO	SÍ Art. 60. 2.	SÍ Art. 60. 2.	SÍ Art. 60. 2.	NO
Galicia	NO	SÍ Art. 49. 2. (A).	NO	SÍ Art. 49. 2.	SÍ Art. 49. 1.
Illes Balears	SÍ Art. 75.	NO	SÍ Art. 75. 9.	SÍ Art. 75. 9.	SÍ Art. 137. 2.
La Rioja	NO	SÍ Art. 53. 3. (A).	NO	SÍ Art. 53. 3.	SÍ Art. 53. 1.
Región de Murcia	NO	NO	NO	NO	NO

Fuente: elaboración propia a partir de Portal MPT | Estatutos de Autonomía vigentes.

La clave del correcto funcionamiento de una estructura territorial integrada por diferentes niveles de la administración se encuentra en la suficiencia financiera de cada uno de ellos, que precisa de coordinación, colaboración y solidaridad. En este contexto institucional es relevante no obviar la figura del **Defensor del Pueblo**, Alto Comisionado de las Cortes Generales encargado de defender los derechos constitucionales de los ciudadanos mediante la **supervisión de la actividad de las administraciones públicas españolas**. No todas las CCAA proveen este recurso a nivel autonómico a sus ciudadanos.

Cuadro 2. Defensorías del Pueblo autonómicas.

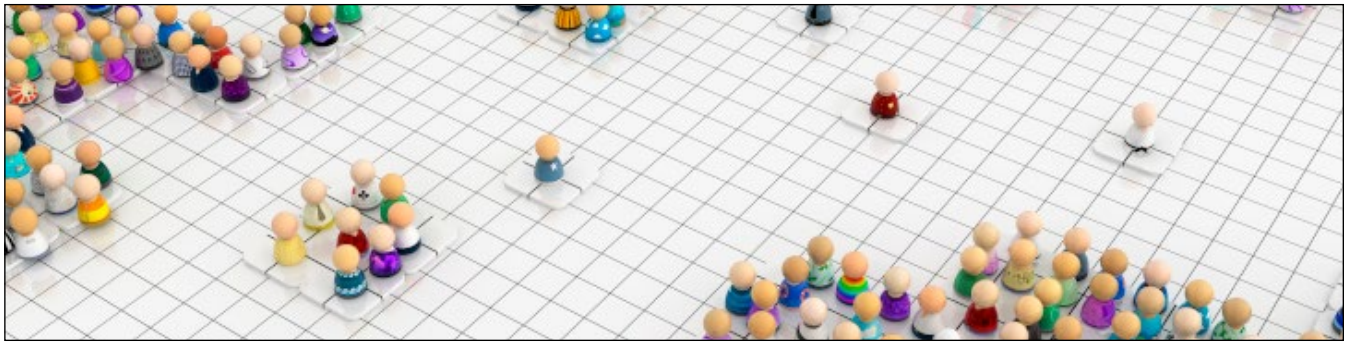
	Defensoría del Pueblo autonómica	Denominación	Reconocimiento en EA	% del total de reclamaciones atendidas por DP estatal (2025)
Andalucía	SÍ	Defensoría del Pueblo	SÍ	11,99%
Aragón	SÍ	Justicia	SÍ	2,09%
Asturias	SUPRIMIDO	Procurador General (2005-2013)	NO	1,90%
Canarias	SÍ	Diputado del Común	SÍ	4,49%
Cantabria	NO	-	SÍ	1,09%
Castilla La Mancha	SUPRIMIDO	Defensor del Pueblo (2001-2011)	NO	5,20%
Castilla y León	SÍ	Procurador del Común	SÍ	4,75%
Catalunya	SÍ	Sindicatura de Greuges (agravios)	SÍ	10,15%
Comunidad de Madrid	NO	-	NO	24,04%
Comunitat Valenciana	SÍ	Sindicatura de Greuges	SÍ	9,48%
Extremadura	NO	-	SÍ	1,59%
Galicia	SÍ	Valedora do Pobo	SÍ	4,21%
Illes Balears	NO	-	SÍ	1,60%
La Rioja	SUPRIMIDO	Defensor del Pueblo (2006-2013)	NO	0,46%
Navarra	SÍ	Defensoría del Pueblo	SÍ	0,88%
País Vasco	SÍ	Ararteko	SÍ	1,64%
Región de Murcia	SUPRIMIDO	Alto Comisionado (2008-2012)	NO	2,59%

Fuente: elaboración propia a partir del Informe Anual (2025) del Defensor del Pueblo.
Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2025/

Las decisiones de supresión de las cuatro defensorías del pueblo autonómicas coincidieron en una múltiple motivación: que las competencias del Defensor del Pueblo estatal y los autonómicos son coincidentes y concurrentes; que el número de quejas que reciben el estatal y el autonómico es similar; que tener dos es ineficiencia administrativa por gastos innecesarios; y que la supresión no merma derechos porque hay uno de ámbito estatal.

Estado.

Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural fue una primera aproximación al reto demográfico, con el objetivo de regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo y equilibrio entre objetivos económicos, sociales y medioambientales, y el acceso a servicios públicos mediante la acción de la



AGE y la concertada con las demás AAPP. Fue un avance legislativo que aportó definiciones a conceptos[16] y creó instrumentos[17], pero que, según reconoce la propia Estrategia, apenas tuvo un desarrollo operativo a lo largo de la década siguiente.

El Real Decreto 40/2017, de 27 de enero creó y reguló el funcionamiento del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, órgano unipersonal, suprimido en 2020 por el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, y sus funciones asumidas desde entonces por la Secretaría General para el Reto Demográfico del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que ha puesto a disposición la II Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico para dar respuesta a la problemática del despoblamiento del medio rural, que trae consigo allí un mayor envejecimiento de la población, un mayor deterioro ambiental del territorio y la pérdida de servicios básicos. La Secretaría General para el Reto Demográfico tiene asignadas, entre otras responsabilidades en materia de adaptación al reto de la despoblación en el medio rural, la de impulsar, coordinar y/o fomentar "la salvaguardia de la **apropiada prestación de servicios básicos a toda la población**, en condiciones de equidad, con especial atención a la infancia, la juventud y las personas mayores"; "el **adecuado dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos** necesarios frente al reto demográfico"; "las políticas orientadas a **afrontar el progresivo envejecimiento** y los **efectos de la población flotante**[18]"; y el **papel de la mujer** en el medio rural, donde todas las brechas de género, muchas aún invisibles, se magnifican respecto a las existentes en los entornos urbanos[19].

Impulso, coordinación e involucración de todas las AAPP competentes es lo que demanda la ciudadanía. El 92% de las personas encuestadas en España por el Eurobarómetro Flash 534[20] de octubre de 2023 sobre el reto demográfico en la UE, coincide en que **gestionar el reto requiere una estrecha cooperación entre todos los niveles de gobierno relevantes** (UE, autoridades nacionales, regionales y locales). Cuando se le pregunta sobre propuestas de soluciones, las tres medidas declaradas como preferidas son abordar el **desempleo juvenil** (61% en la UE; 78% en España), promover la **conciliación** del trabajo remunerado y la vida privada, incluyendo las responsabilidades en materia de crianza y cuidados (48% en la UE; 60% en España), y **apoyar a las regiones afectadas por la despoblación** 37% en la UE; 48% en España).

En lo que corresponde al rol de la UE en los procesos de reforma para enfrentar los retos, el Eurobarómetro Flash 526 desvela que la ciudadanía prioriza el apoyo europeo en **saber qué hacer** –poder **compartir las buenas prácticas de las AAPP de otros Estamos miembros** (50% en España; 42% en la UE), y **aportar sus conocimientos y experiencia para diseñar y aplicar las reformas** (34% ambos)– antes del cómo pagar y si se dispondrá de asistencia financiera para adoptar las reformas (33% ambos).

Sobre las distancias.

Las distancias condicionan, cuando no determinan, la adecuada prestación de servicios que conmina la Ley. La calificación de "adecuada", para una mejor medición, puede ser descompuesta en cinco dimensiones objeti-

16 Como medio rural, zona y municipios rurales de pequeño tamaño.

17 Como los Programas de Desarrollo Rural Sostenible y los órganos de coordinación y participación, como la Comisión Interministerial para el Medio Rural, la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural y el Consejo para Medio Rural.

18 Población flotante tanto vinculada al territorio (commuters , estudiantes, segundas residencias) como turistas y visitantes.

19 ClosinGap. (2022). Coste de oportunidad de la brecha de género en el medio rural. CaixaBank. https://closingap.com/que-hacemos/informes-brechas/brecha-en-el-medio-rural/

20 Demographic change in Europe - octubre 2023 - - Eurobarometer survey

vables –disponibilidad, acceso, uso, calidad y bienestar–, que aportan una visión multidimensional a esa valoración exigible de la prestación del servicio público.

La distancia es un también multidimensional y con varias acepciones. No es simplemente "el espacio o intervalo de lugar o de tiempo que media entre dos cosas o sucesos", sino también "la diferencia o desemejanza notable entre unas cosas y otras", y "el alejamiento, desvío o desafecto entre personas"; atributos todos ellos que se pueden medir, o aproximar tanto en su dimensión como en su evolución.

Ilustración 2.
La distancia es un factor multidimensional.



Ilustración 3. Atributos de una adecuada prestación de servicios.



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3. La distancia es un concepto multidimensional que se puede y debe medir en sus dimensiones y efectos previsibles en las personas.

Espacio o intervalo	**De lugar**	• Entre dos cosas físicas: personas, puntos de origen y destino. ○ Distancia (km) en diferentes modos de transporte, tiempo real ▪ Para valoración de la adecuada prestación de servicio de transporte público (tren y autobús interurbano): información y datos de puntos y horarios de prestación, transparencia, previsibilidad, accesibilidad y adopción de innovaciones. ○ Densidad ▪ De población ▪ De puntos de prestación de servicios públicos. ○ Caracterización, dimensión y flujos de población flotante tanto vinculada (estudiantes, *commuters*, segundas residencias), como no vinculada (visitantes y turistas).
		• Entre dos momentos o sucesos ○ Horarios de atención ○ Frecuencias de servicio.
	De tiempo	• Isócronas • Interacciones con otras zonas rurales y urbanas • Grado de congestión, usos alternativos, etc.
Diferencia o desemejanza entre dos cosas	**De las personas destinatarias de los servicios, en función de sus…**	• Condiciones sociodemográficas (edad, género, localización, tamaño del hogar, etc.) que provee el INE y Eurostat. • Condiciones socioeconómicas (situación laboral, nivel de ingresos, nivel de estudios alcanzado, etc.) que provee el INE y Eurostat. • Brechas y perspectivas: la rural, de género, por situación de discapacidad, generacional y otras.
	De los servicios públicos prestados, en función de su…	• Disponibilidad: ubicación física o digital de servicios públicos en un lugar y momento determinados. Qué servicios, en qué lugares, en qué horarios. • Acceso[21]: barreras físicas, económicas o sociales que puedan condicionar el *take-up rate* o tasa de aceptación ○ A la información, ○ Condiciones de acceso, aforo que limita la capacidad de acceso efectivo a los servicios. ○ Conectividad física (movilidad) y digital (administración electrónica) ▪ No son sustitutivos directos ▪ Dependen de infraestructuras, equipamientos y competencias digitales que sean accesibles y confiables / previsibles[22]. Gastos asociados al disfrute del servicio. • Uso: estadísticas y datos abiertos, actualizados, tratables y auditables. • Calidad: Tiempos y listas de espera, tiempos de resolución, confort de instalaciones, de canales de atención, análisis de reclamaciones y sugerencias a la prestación, con estadísticas y datos abiertos, actualizados, tratables y auditables. • Bienestar: estado final alcanzados los objetivos, por indicadores de satisfacción, de salud, de calidad de vida de las personas o comunidades atendidas.
Alejamiento o desafecto entre dos personas	**Barómetros y encuestas oficiales**	• Grado de afección /desafección de los asuntos públicos • Grado de confianza / desconfianza en las instituciones • Grado de comprensión del funcionamiento de las AAPP, el sistema competencial y su financiación y tutela, derechos y obligaciones.
	Líneas de deseo	• Consulta, audiencia pública a partes interesadas (grupo de personas, organizaciones o entidades que pudieran verse afectados. • Identificación de preferencias no reveladas • Previsión de reacciones

Fuente: elaboración propia.

21 El Eurobarómetro Flash FL567 2025 sobre "Satisfacción con los servicios de la Administración" muestra que las tres principales mejoras sugeridas por la población española demandan mayor claridad de la información sobre los procedimientos y servicios (57% en España; 44% en la UE), habilitar un único punto de contacto para todas las solicitudes dirigidas a la Administración (57% España; 38% en la UE), y habilitar más canales de contacto directo con la Administración, incluyendo en persona (43% en España; 45% en la UE).

22 La conexión de banda ancha solo a través de datos móviles (teléfono móvil, módem USB, tarjeta, etc.), supera el 15% de los hogares en Asturias, Castilla La Mancha y Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Galicia, y la Ciudad Autónoma de Ceuta (INE, Encuesta de Equipamiento y USO TIC 2025).

¿Cómo pueden contribuir los órganos de control externo a enfrentar con éxito el reto demográfico?

Los extensos antecedentes que preceden a la pregunta planteada han ido desvelando las respuestas o, al menos, esa era la intención para, llegados a este punto, las respuestas se conviertan en conclusiones.

Los OCEX, de ámbito autonómico, tienen atribuido estatutariamente la mayor parte de ellos, el control externo de las cuentas y de la gestión económico–financiera de las instituciones y entidades del sector público autonómico y local de su ámbito territorial.

De acuerdo con lo que recoge el Tribunal de Cuentas de España en su Manual de Procedimientos de Fiscalización, en función de los objetivos establecidos en cada fiscalización, pueden distinguirse los siguientes tipos: **regularidad**, que a su vez pueden concretarse en **fiscalizaciones de cumplimiento o financiera; operativa o de gestión; horizontales** cuando se realizan sobre varias entidades con características comunes e idénticos objetivos y ámbito temporal.

Con este catálogo de actuaciones, la contribución de los OCEX al éxito de las políticas que enfrentan la despoblación y el reto demográfico es la de proporcionar evidencias concluyentes mediante la comprobación, y emitir recomendaciones que mejoren el diseño y la ejecución de dichas intervenciones.

Las fiscalizaciones de políticas complejas como las destinadas a enfrentar la despoblación y el reto demográfico no pueden realizarse aisladas de las cuatro grandes transformaciones con las que iniciaba este artículo. El contexto y el entorno son relevantes. Los trabajos de comprobación del auditor público con una necesaria creciente incorporación de otros perfiles en los equipos (análisis de datos, ingeniería, sistemas), y de herramientas (automatización de procesos y comprobaciones, etc.), pueden y deben incorporar nuevas preguntas, desde más perspectivas, que avancen sobre los análisis más tradicionales, que también son los más automatizables.

Por concretar y concluir, las siguientes nueve son propuestas para que la contribución de los OCEX sea más relevante, oportuna, pertinente y, en definitiva, útil para enfrentar el reto demográfico.

1. **Más fiscalizaciones operativas y con enfoque evaluador.** Las primeras procuran comprobar si la gestión de los recursos públicos se ajusta a los principios de economía, eficacia y eficiencia, esto es, a comprobar el grado de consecución de los objetivos de las distintas políticas públicas en sus diferentes materializaciones, a identificar las causas de los fracasos, de las desviaciones y de los éxitos, a verificar que no se podía hacer más con menos, y su capacidad de permanencia en el tiempo que se haya determinado.

   Cuando las auditorías operativas incorporan un enfoque evaluador, antes de estas comprobaciones verifican el adecuado diseño y dotación para la consecución de los propósitos de dichas políticas, su coherencia con otras, su pertinencia u oportunidad temporal, la existencia de indicadores que permitan realizar las comprobaciones y la solidez de las hipótesis que sustentan la lógica de la intervención y la previsión de los riesgos que las pudieran amenazar.

2. **Más fiscalizaciones horizontales.** Muchas de sus bondades pueden consultarse en *"Cuando nueve miradas ven más que una: el valor de fiscalizar políticas públicas en colaboración",* publicado en el número 87 de la Revista Auditoría Pública de ASOCEX[23].

3. **Más fiscalizaciones exprés**, que buscan *"proporcionar una valoración o aproximación sobre la ejecución de aspectos específicos de un determinado programa, medida o actuación pública, en un breve plazo de tiempo y a través de informes concisos, por requerir la relevancia de la materia una respuesta ágil".*

4. **Más y mejor uso de datos e información pública de carácter socio económico y socio demográfico** para comprender el contexto, las transformaciones, las tendencias y los retos y velar por –recomendando, por ejemplo– que los datos sean fiables, pertinentes, sistemáticos y homogéneos.

5. **Más diversidad de herramientas para el análisis de datos** masivos, desestructurados, georreferenciados y más colaboración interinstitucional entre las organizaciones de control externo para

23 Disponible en: https://asocex.es/wp-content/uploads/2026/05/75-86-art-Bellver-Carsi.pdf

compartir innovaciones y buenas prácticas.

6. **Más destrezas para un mejor uso de las herramientas para el análisis de datos**, incorporando nuevos perfiles a los equipos y, de forma razonable y segura, aplicaciones de automatización e IA.

7. **Más simetría entre las exigencias del cumplimiento** de la legalidad y de los principios de economía, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y transparencia.

8. **Más diversidad de enfoques y perspectivas** relevantes, como la perspectiva de género, o de ruralidad, generacional, o de discapacidad, además de la sostenibilidad medioambiental, en todo tipo de análisis.

9. **Más claridad y asequibilidad de los informes**, en línea con los esfuerzos de la Red Panhispánica de Lenguaje Claro y Accesible promovida por la Real Academia de la Lengua, para *"fomentar una comunicación sencilla, transparente y fácil de entender en la administración, la justicia y la vida pública, garantizando así el derecho universal de los ciudadanos a comprender los textos oficiales"*.

10. **Más proactividad para contribuir a mejorar la comprensión de toda la población**, que conforman audiencias de diferentes perfiles y son usuarias de diferentes canales y formatos, sobre el funcionamiento de las AAPP y el Estado social y democrático de Derecho, así como de las responsabilidades asumidas a través del marco competencial constitucional y estatutario que nos hemos dotado.