TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y CON ENFOQUE EVALUADOR DEL PLAN DE 130 MEDIDAS FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO, EJERCICIOS 2021 A 2023

Informe n.º: 1.643
Aprobado por el Pleno el 23 de octubre de 2025

TRIBUNAL DE CUENTAS

FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y CON ENFOQUE EVALUADOR DEL PLAN DE 130 MEDIDAS FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO, EJERCICIOS 2021 A 2023

¿QUÉ ES EL PLAN 130?

Es un plan con vigencia en el periodo 2021 a 2023 que implementa por primera vez la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (ENRD) aprobada en 2019, aprovechando el impulso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

¿POR QUÉ SE HA DECIDIDO SU CONTROL?

La fiscalización tiene los propósitos de proporcionar una mejor comprensión de la intervención pública, valorar sus prácticas y el aprendizaje obtenido de la ejecución del Plan 130 y proponer recomendaciones para la mejora del diseño y gobernanza de la nueva estrategia nacional y los futuros planes.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

Las actuaciones de diseño, implementación, seguimiento y evaluación del Plan de 130.

ÁMBITO SUBJETIVO

La Secretaría General para el Reto Demográfico (SGRD) y otros siete órganos directivos partícipes del Plan 130.

ÁMBITO TEMPORAL

Los ejercicios 2021 a 2023 de vigencia del Plan 130 y la etapa posterior de seguimiento y evaluación.

¿CON QUÉ OBJETIVOS?

La fiscalización evalúa el diseño y ejecución del Plan 130 y su incidencia en la formulación e implementación de la estrategia nacional. Se fijaron tres objetivos:

1. Analizar el **diseño del Plan 130** como instrumento de desarrollo del marco estratégico nacional.
2. Evaluar la **adecuación y suficiencia de los medios** de la Secretaría General para el Reto Demográfico (SGRD) para desarrollar sus funciones sobre el Plan 130.
3. Evaluar la **aplicación de criterios de buen gobierno** en el desarrollo del Plan 130.

CONCLUSIONES

- El MITECO estima que el Plan 130 ha desarrollado una inversión de 13.419 millones de euros en el medio rural en el periodo 2021-2023, aprovechando 10.000 millones del PRTR. El Informe valora un impacto alto de 61 medidas, por 4.515 millones de euros (el 34 % del presupuesto estimado) y considera un impacto medio o bajo de las medidas restantes.
- El enfoque genérico al medio rural y la confusión de objetivos limitan el impacto potencial del Plan sobre los municipios en riesgo de despoblación. También se evidencian carencias de diseño, como la falta de indicadores, que han limitado la evaluación del resultado.
- Para la implementación del Plan, la SGRD ha contado inicialmente con medios escasos, lo que no le ha impedido impulsar nuevas medidas y garantizar su seguimiento.
- No se ha creado el observatorio del reto demográfico previsto en el Plan y el sistema de información municipal todavía se encuentra en una fase incipiente.
- Las medidas vinculadas al PRTR han acelerado la extensión al medio rural de la conectividad por Internet y la rehabilitación de entornos medioambientales, aunque la evaluación de los resultados debe esperar al cierre de las actuaciones en 2026.
- Durante la vigencia del Plan se han desarrollado nuevas medidas de apoyo a la activación económica y el empleo y, en cambio, han sido poco relevantes en materia de vivienda y movilidad.
- El Plan se ha desarrollado bajo principios de buen gobierno, destacando la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre los ministerios.

RECOMENDACIONES

Al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico:

- Mejorar el diseño de la estrategia nacional.
- Asumir el Mecanismo Rural de Garantía previsto en la Ley 27/2022 de Institucionalización de la evaluación.
- Reforzar el sistema integrado de datos municipales que gestiona la SGRD.

Al Gobierno

- Valorar la adecuación de los marcos normativos reguladores del medio rural y los municipios pequeños,
- Revisar la estructura organizativa y rango de los órganos competentes en materia de reto demográfico.
- Instar a los órganos competentes de la UE para que valoren una mejor delimitación de los territorios que pueden acogerse a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

A la Comisión Delegada del Gobierno frente al Reto Demográfico

- Impulsar medidas respecto del reto de envejecimiento.

A la SGRD:

- Completar la evaluación del Plan 130.
- Desarrollar un nuevo plan con medidas diseñadas con perspectiva de reto demográfico.

Aprobado por el Pleno el 23 de octubre de 2025

Introducción

La política pública de reto demográfico surge como respuesta a las **brechas de cohesión social y territorial** entre el medio rural y el urbano y, específicamente, al **riesgo de despoblación** de los pequeños municipios, debido fundamentalmente a la falta de oportunidades laborales, educativas y vitales de jóvenes y mujeres, y a las diferencias que se dan en las condiciones de habitabilidad de los territorios.

Los instrumentos relevantes de esta política son las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (ENRD), de marzo de 2019, y el **Plan de 130 medidas frente al reto demográfico (Plan 130)**, de marzo de 2021, que supone la primera implementación de la ENRD en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado (AGE).

El Plan 130 fue concebido con la idea de completar el diseño de la estrategia todavía en construcción y de articular las intervenciones de cohesión territorial previstas del **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)**.

Los órganos de gobernanza de la ENRD y del Plan 130 son la **Secretaría General para el Reto Demográfico (SGRD)** del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico (CDGRD) y la Conferencia Sectorial para el Reto Demográfico (CSRD). Además, todos los ministerios han participado en la ejecución de medidas.

¿Qué se ha analizado en esta fiscalización?

La fiscalización ha evaluado el diseño y ejecución del Plan 130 y su incidencia en la formulación e implementación de la estrategia nacional. Se fijaron tres objetivos:

1. Analizar el diseño del Plan 130 como instrumento de desarrollo del marco estratégico nacional.
2. Evaluar la adecuación y suficiencia de los medios de la Secretaría General para el Reto Demográfico (SGRD) para desarrollar sus funciones sobre el Plan 130
3. Evaluar la aplicación de criterios de buen gobierno en el desarrollo del Plan 130.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

El diseño de una nueva política pública es un proceso de lenta maduración, no siendo apreciables en el corto y medio plazo sus efectos e impactos. Se necesita una primera implementación de aprendizaje en la que fundamentar la reorientación de la estrategia.

La fiscalización tiene los propósitos de proporcionar una mejor comprensión de esta intervención pública, valorar sus prácticas y el aprendizaje obtenido de la ejecución del Plan 130 y proponer recomendaciones para mejorar el diseño y gobernanza de la nueva estrategia nacional y los futuros planes.

Principales resultados y conclusiones

1. El Plan 130 ha desarrollado por primera vez la perspectiva de reto demográfico en la AGE, estimando un impacto presupuestario en el medio rural de 13.419 millones de euros en el periodo 2021-2023.

   El Plan articuló la intervención de la AGE sobre el medio rural recopilando en 130 medidas las actuaciones que venían desarrollando los ministerios, a las que se añadieron, durante su vigencia, otras 28 nuevas medidas elaboradas con perspectiva reto.

   Las medidas vinculadas al PRTR representan el 75 % del impacto presupuestario del Plan, afectando a unos 10.000 millones de euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la Unión Europea (UE) para el periodo 2021-2026. En cambio, no se ha considerado el impacto de los fondos de la Política Agraria Común (PAC), que anualmente reportan más de 6.000 millones de euros.

2. La AGE ha desarrollado una estructura organizativa que refuerza la coherencia interna y externa y la complementariedad entre sus actuaciones y las de las comunidades autónomas, pero el diseño e implementación de la estrategia ha tenido algunas limitaciones relevantes:

   a) No se ha desarrollado la conexión con la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, que debería haber constituido su referente normativo, sin perjuicio de que sus medidas de gobernanza hayan sido superadas por la estrategia nacional frente al reto demográfico. Tampoco se ha impulsado el Mecanismo Rural de Garantía (MRG) previsto en la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas.

   b) La delimitación de los objetivos y territorios del reto demográfico ha resultado confusa y tampoco se ha fundamentado la lógica por la que las medidas contribuyen a combatir la despoblación del medio rural, limitando el impacto potencial de la intervención en los municipios en situación de riesgo.

   El Tribunal de Cuentas concluye que las medidas del Plan 130 se dirigen a mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural, contribuyendo genéricamente al desarrollo rural y la cohesión social y territorial. La AGE no ha previsto medidas específicas para los territorios en riesgo de despoblación.

3. Los medios de la SGRD han sido insuficientes en la etapa inicial del Plan 130, pero han permitido impulsar nuevas medidas y garantizar el seguimiento de la ejecución.

   No se ha creado el observatorio del reto demográfico previsto en el Plan. El sistema de información de la SGRD, que debería sustentar este observatorio, todavía se encuentra en una fase incipiente a la fecha de este Informe y no permite un seguimiento de la situación de los municipios soportada en indicadores.

   La SGRD cuenta con la dirección general especializada en afrontar el reto de despoblación y, por el contrario, no ha sido dotada una estructura equivalente respecto del reto demográfico de envejecimiento, también previsto en la ENRD.

4. Las comunidades autónomas gestionan el 63 % del presupuesto transversal del Plan 130, hecho que evidencia la importancia de su coordinación y colaboración para garantizar la eficacia de las medidas y evaluar sus resultados.

   La vinculación del Plan 130 con las inversiones del PRTR, todavía en ejecución al cierre del Informe, determina que la evaluación deba esperar a la fase de justificación prevista en 2026.

5. Las carencias de diseño del Plan 130, como la falta de indicadores, han limitado la evaluación de sus resultados por la SGRD. La información de seguimiento ha permitido al Tribunal de Cuentas realizar las siguientes valoraciones:

   a) Sólo 61 de las 158 medidas del Plan 130 aplicaron inversiones específicamente diseñadas para el medio rural, estimándose un impacto presupuestario de 4.515 millones de euros (el 33,7 % del presupuesto transversal). El resto de las medidas recogen acciones no específicas de los territorios reto.

   b) Las medidas vinculadas al PRTR han permitido acelerar los planes de extensión al medio rural de la conectividad por Internet y de recuperación o protección de entornos medioambientales.

   c) Según la reclasificación de medidas por factores de habitabilidad, el 30,9 % del presupuesto se destinó al impulso de las oportunidades de emprendimiento y empleo, especialmente de jóvenes y mujeres, y el 28,8 % a la mejora de la provisión de servicios públicos (28,8 %). También fueron relevantes las medidas en materias de suministros de energía y agua (16,8 %) y conectividad por banda ancha o 5G (15,9 %). En cambio, destaca la escasa relevancia de las medidas para facilitar el acceso a la vivienda (0,8 %) y la movilidad sostenible (1,2 %).

   d) Durante la vigencia del Plan se diseñaron 28 nuevas medidas reto innovadoras en las que se aprecia una mejora de la delimitación del ámbito territorial de la intervención.

   e) Finalizada el efecto el PRTR, la magnitud del presupuesto con impacto de reto demográfico se reducirá considerablemente, dado que muchas medidas podrían no tener continuidad en el futuro o tendrán un presupuesto más reducido.

6. El Plan se ha desarrollado bajo principios de buen gobierno, destacando la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre los ministerios.

   El Plan ha promocionado la igualdad de oportunidades de la ciudadanía y ha impulsado la transición ecológica en los territorios del medio rural, pero no ha desarrollado específicamente su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. En particular, no se han incluido medidas para atender las situaciones de los colectivos con mayor riesgo de exclusión o en situaciones de pobreza.

   La actuación de los órganos gestores del MITECO se ha regido por los principios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, transparencia e integridad, no habiéndose identificado incumplimientos de la normativa aplicable en estas materias.

Valoración Global

El Plan 130 ha expuesto por primera vez la actividad que desarrolla la Administración General del Estado (AGE) para **fomentar la cohesión del medio rural** y ha promovido la transversalidad del reto demográfico, pero sus carencias iniciales de diseño y de medios han limitado la intervención específica sobre los **territorios en riesgo de despoblación**.

El Informe destaca la **labor de seguimiento y revisión** del Plan 130 realizada por la SGRD, si bien las deficiencias de planificación inicial y medios han dificultado su **evaluación final**.

El Tribunal de Cuentas valora, como aspectos positivos de la intervención, el **aprovechamiento del PRTR** para impactar en la extensión de la conectividad por Internet, la capacitación digital de la ciudanía del medio rural y el desarrollo de **nuevas medidas innovadoras**.

Como aspectos a mejorar, sería necesario **reforzar la complementariedad** entre las estrategias nacionales de reto demográfico y de la Política Agraria Común (PAC), así como con las estrategias de las comunidades autónomas, y **desarrollar el sistema de información de datos municipales** como herramienta de seguimiento y evaluación del medio rural.

Principales recomendaciones

Al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	▪ **Mejorar** el diseño de la estrategia nacional. ▪ **Asumir** el Mecanismo Rural de Garantía previsto en la disposición adicional 6ª de la Ley 27/2022. ▪ **Reforzar** el sistema integrado de datos municipales que gestiona la SGRD.
Al Gobierno	▪ **Valorar** la vigencia de la Ley 45/2027 para el desarrollo sostenible del medio rural y la necesidad de un estatuto básico de los pequeños municipios. ▪ **Revisar** la estructura organizativa y rango de los órganos competentes en materia de reto demográfico. ▪ **Instar** a los órganos competentes de la Unión Europea para que valoren una mejor delimitación de los territorios que pueden acogerse a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.
A la Comisión Delegada del Gobierno frente al Reto Demográfico	▪ **Impulsar** medidas respecto del reto de envejecimiento.
A la Secretaría General para el Reto Demográfico	▪ **Completar** la evaluación del Plan 130. ▪ **Desarrollar** un nuevo plan con medidas diseñadas con perspectiva de reto demográfico.