



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026

Sección: ARTÍCULOS

Recibido: 03-10-2025

Modificado: 16-03-2026

Aceptado: 16-03-2026

Publicación anticipada: 27-05-2026

Publicado: 09-10-2026

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11597>

Páginas: 32-52

Referencia: Campos Jiménez, A. (2026). Cuando el territorio se vuelve injusto: despoblación y derechos en España. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 32-52. <https://doi.org/10.24965/reala.11597>

Cuando el territorio se vuelve injusto: despoblación y derechos en España

When the territory becomes unjust: Depopulation and rights in Spain

Campos Jiménez, Alberto

Universidad de Castilla-La Mancha. Departamento de Ciencia Jurídica y Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6495-3404>

alberto.campos@uclm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor ayudante doctor de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha sido profesor contratado doctor de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR) y es colaborador de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Líneas de investigación: participación ciudadana, derecho a la información, libertad de expresión, despoblación.

RESUMEN

Objetivos: el trabajo analiza desde una primera aproximación el concepto de la despoblación en España a través de una perspectiva jurídica, evaluando cómo esta realidad territorial afecta al ejercicio efectivo de derechos reconocidos en la Constitución española de 1978. **Metodología:** el presente estudio adopta una metodología jurídico-dogmática y hermenéutica, centrada en el análisis de la doctrina científica y de la jurisprudencia constitucional, complementada con un estudio empírico cuantitativo descriptivo basado en datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, con el fin de contextualizar objetivamente el fenómeno analizado. **Resultados:** la despoblación vulnera derechos como el libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE), la igualdad (art. 14 CE), el acceso a la información (art. 20 CE), la educación (art. 27 CE), la protección de la familia (art. 39 CE) y el medio ambiente (art. 45 CE), entre otros. Esta exclusión territorial genera desigualdades estructurales, debilita la ciudadanía plena y compromete el Estado social y democrático de derecho. **Conclusiones:** es necesario un marco jurídico específico y eficaz para afrontar la despoblación. Se aboga por una acción coordinada del Estado y las comunidades autónomas para garantizar la igualdad territorial, reforzar servicios públicos esenciales y desarrollar políticas estructurales que respeten los mandatos constitucionales de cohesión, equidad y sostenibilidad.

PALABRAS CLAVE

Despoblación; derechos; igualdad territorial; Constitución española; políticas públicas.

ABSTRACT

Objectives: This paper provides an initial analysis of the concept of depopulation in Spain from a legal perspective, evaluating how this territorial reality affects the effective exercise of rights recognized in the Spanish Constitution of 1978. **Methodology:** The present study adopts a legal-dogmatic and hermeneutic methodology, focused on the analysis of scientific doctrine and constitutional jurisprudence, complemented with a descriptive quantitative empirical study based on official data from the National Institute of Statistics, in order to objectively contextualize the phenomenon under analysis. **Results:** Depopulation violates rights such as the free development of personality (art. 10 CE), equality (art. 14 CE), access to information (art. 20 CE), education (art. 27 CE), protection of the family (art. 39 CE), and the environment (art. 45 CE).

CE), among others. This territorial exclusion generates structural inequalities, weakens full citizenship, and jeopardizes the social and democratic rule of law. **Conclusions:** A specific and effective legal framework is necessary to address depopulation. Coordinated action between the State and Autonomous Communities is advocated to ensure territorial equality, strengthen essential public services, and develop structural policies that respect the constitutional mandates of cohesion, equity, and sustainability.

KEYWORDS

Depopulation; rights; territorial equality; Spanish Constitution; public policies.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS. 2.1. DESPOBLACIÓN Y AFECCIÓN AL ÁMBITO RURAL. 2.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN ESPAÑA. 2.3. DATOS ESTADÍSTICOS. 3. AFECCIÓN DE LA DESPOBLACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN. 3.1. INTRODUCCIÓN. 3.1.1. Afección de la despoblación en los derechos constitucionales. 4. CONCLUSIONES. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La Real Academia Española (en adelante, RAE) define el término de despoblación como «acción y efecto de despoblar»¹. Inmediatamente después figura como sinónimo de emigración y éxodo. Otra acepción más técnica sería la de fenómeno demográfico y territorial, que consiste en la disminución del número de habitantes de un territorio o núcleo con relación a un período previo (Álvarez González, 2023, p. 15). Nos encontramos ante un concepto con diversas acepciones, tanto en España como en la Unión Europea (Pazos-Vidal, 2024, p. 23).

Otro término que se ha usado indistintamente con el de despoblación, y cuya utilización comenzaría hace casi una década, es el de «España vaciada». La primera constancia que se tiene de su uso es en la localidad de Allepuz, perteneciente a la comarca del Maestrazgo en Teruel. Aquí, tras unas jornadas de experiencia sobre despoblación, se publicó un manifiesto donde se utilizó dicha terminología (Campo Vidal, 2020). También podremos leer otro término que coincide en contenido con el anterior y que es «la España vacía», y que además es el título de un libro (Del Molino, 2016) que analiza toda la problemática. Tanto un término como otro definen la misma problemática, que es la desigualdad de opciones que tiene la ciudadanía, atendiendo al lugar donde resida y habite.

En el ámbito del derecho europeo, con carácter previo a la utilización del término «despoblación», se han utilizado otros términos desde la década de los años ochenta, para definir zonas o regiones europeas, que, atendiendo a singularidades, merecen un trato especial. Términos usados por la Unión Europea han sido «regiones o islas menos favorecidas», «zonas rurales», «zonas de montaña», «zonas agrícolas desfavorecidas», «zonas distintas de las de montaña que presentan limitaciones naturales significativas», «zonas afectadas por una transición industrial», «regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes» y «zonas transfronterizas» (Fernández Tomás *et al.*, 2012). Existiendo criterios uniformes como índices poblacionales, económicos o geográficos, surge la noción de Zona Escasamente Poblada (Sparsely Populated Area, SPA), que será desarrollada por diversas legislaciones nacionales y autonómicas². De forma más reciente, el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: refuerzo del apoyo de la política de cohesión a las regiones con desventajas geográficas y demográficas (art. 174 del TFUE) utiliza los términos de zonas rurales y zonas afectadas por la transición industrial, denominando así a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como las regiones más septentrionales y las regiones con muy baja densidad de población, las islas, las regiones transfronterizas y las regiones montañosas. Este dictamen incide en que los Fondos Estructurales y el NextGenerationEU deben servir para dar un impulso socioeconómico a las zonas rurales afectadas por el fenómeno de la despoblación, dado que los desequilibrios territoriales existentes se vieron aumentados por la incidencia negativa de la pandemia.

¹ Disponible en <https://dle.rae.es/despoblaci%C3%B3n> (consultada el 25 de septiembre de 2025).

² Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

Tras la aproximación al fenómeno terminológico analizado, el objeto de este trabajo es abordar el fenómeno de la despoblación en España desde una perspectiva jurídica y, en especial, constitucional. Existen muchos estudios relativos a la despoblación, pero escasos los que analizan la problemática desde una visión constitucional. Nos encontramos ante un problema social, demográfico y económico, que incide negativamente en los derechos de la persona reconocidos por la Constitución española (en adelante, CE), como a continuación analizaremos.

2. MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1. Despoblación y afección al ámbito rural

El desequilibrio poblacional es una constante en las últimas décadas en España, así como en otros países europeos. Factores como la ruralidad, la dispersión, la insularidad y el envejecimiento poblacional agravan los desequilibrios demográficos que afectan a nuestro territorio. El saldo poblacional vegetativo negativo (más defunciones que nacimientos) es el principal motivo de la despoblación, unido a saldos migratorios negativos (cuando la emigración supera la inmigración), siendo ambos factores las primordiales causas (Pinilla y Sáez, 2017, p. 2).

Nos centraremos en la desertización demográfica (Álvarez González, 2023, p. 15), que se produce en áreas geográficas de baja densidad poblacional, que conlleva que surjan y se acrecienten las desigualdades. Tenemos que retroceder y analizar la década de los años cincuenta y sesenta del siglo xx para conocer los motivos que originan el éxodo rural. No estamos ante un fenómeno aislado que se produce solo en España, sino que, en el resto de los países industrializados, tanto en los Estados Unidos de Norteamérica como en otros países de Europa, tales como Italia, Francia, Alemania, también se produce, abandonándose la agricultura por una gran parte de un sector de la población e integrándose esas personas al sector industrial (Sargent, 1974, p. 120). En el proceso migratorio existen dos teorías doctrinales totalmente opuestas: aquellas que consideran que el éxodo rural y la migración desde el ámbito rural a las grandes ciudades fue positiva, favoreciendo el crecimiento industrial del Estado y el desarrollo económico (Myrdal, 1959, pp. 35-50); y otras, que se centran en una visión idílica de la agricultura, donde la gran parte de la población vivía de ese sector productivo (Romero González, 1980, p. 34). Lo cierto es que son diversas las causas que originaron esos movimientos traslaticios de población, que se han repetido a lo largo de la historia.

2.2. Evolución histórica en España

La despoblación, como analizaremos más adelante, es una cuestión problemática a la que se están dedicando desde hace años numerosas políticas públicas, tanto europeas, nacionales como autonómicas. Por ello, es necesario examinar cómo ha ido evolucionando la despoblación en diferentes periodos de la historia de España hasta llegar a la actualidad, para así conocer cómo afectan esas circunstancias a la sociedad en el desarrollo de los derechos reconocidos por la CE. El principal problema demográfico será la pérdida cuantitativa de recursos humanos con el descenso de la densidad poblacional (Bielza de Ory, 2003, p. 19).

El éxodo rural, es decir, la migración de población desde determinadas zonas a los núcleos urbanos en pleno proceso de expansión, tendrá lugar especialmente a partir de la década de los años cincuenta del siglo xx. Los motivos que ocasionaron este desplazamiento serían principalmente derivados de la búsqueda de oportunidades laborales que, además, se reflejaba en los salarios, así como la cercanía de determinados servicios básicos, que en las zonas desde las que se emigraba, o eran precarios o ni siquiera se disponía de ellos.

El auge del desarrollo económico del país en esa época no se produce de la misma forma en todo el territorio nacional. Estará marcado, de forma más aguda, por el éxodo rural y conllevará las circunstancias actuales de la despoblación en determinadas zonas geográficas de España. Debemos señalar especialmente comarcas con características geográficas muy marcadas, como zonas montañosas, que no se integraron en la economía de la región. Factores como suelos pobres y accidentados, temperaturas bajas, difícil topografía... conllevaron una mala agricultura, motor económico principal de esos territorios. De esta forma, podemos llegar a la idea de que aquellas comunidades que no pueden llegar a integrarse en el desarrollo que lo circunda tienden a extinguirse (Mira, 1978, p. 55). No hay que olvidar la situación en la que vivía gran parte de la población que decidió emigrar con grandes deficiencias en determinadas localidades (Clout, 1976, p. 36). La carencia o inexistencia en los servicios básicos de agua, electricidad, saneamiento...

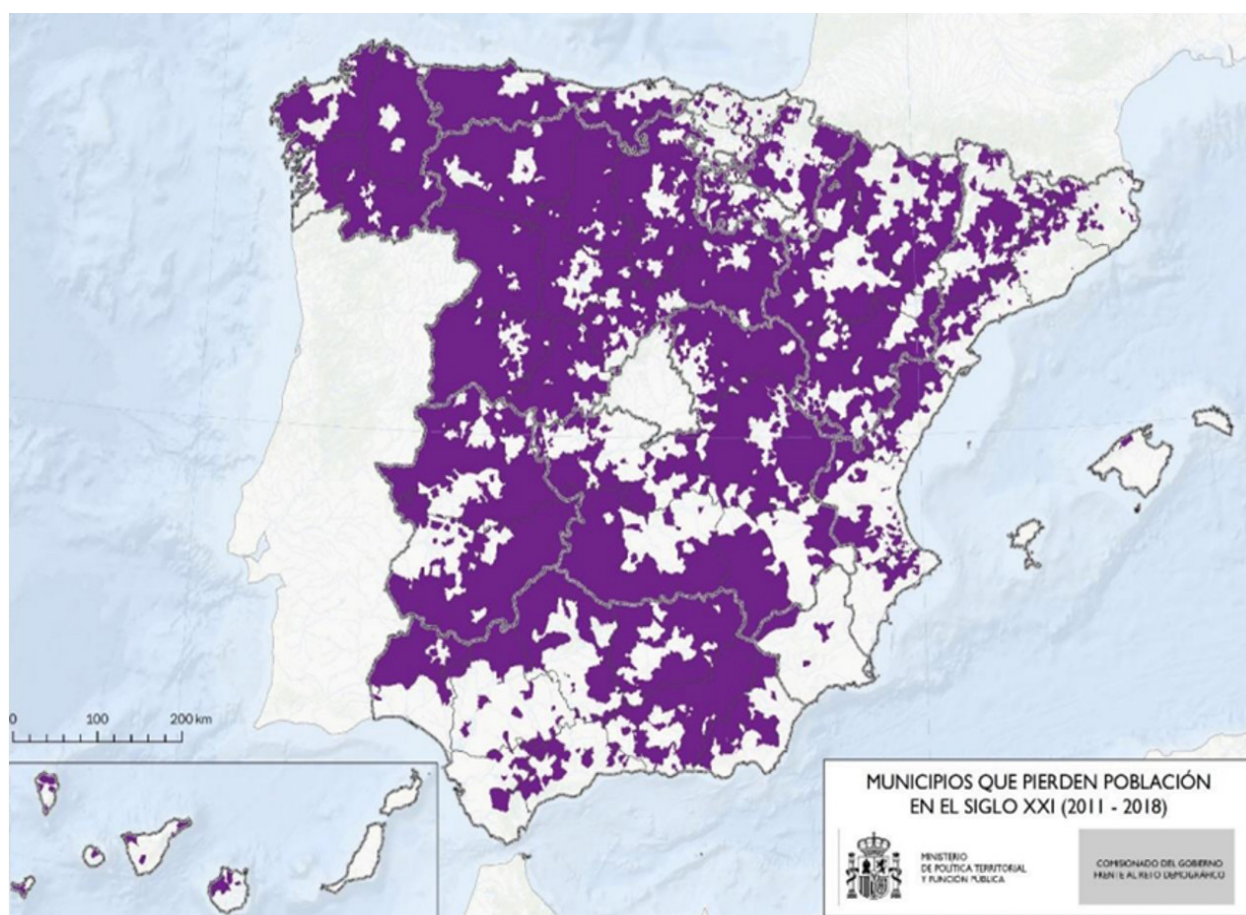
unido a la falta de posibilidades en el desarrollo personal (educación, trabajo, sanidad u ocio), conllevó, aún más, a la aceleración en el éxodo rural. Así las cosas, este fenómeno es fruto de multitud de factores económicos, sociales, culturales y humanos.

2.3. Datos estadísticos

Para analizar la evolución de la despoblación en España, aludiremos a los datos iniciales obtenidos por el comisionado del Gobierno frente al reto demográfico (actualmente extinto) que estudió el problema de la despoblación en nuestro país al comienzo del siglo XXI. Este comisionado fue sucedido en 2020 por la secretaria general de Reto Demográfico, dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

En el período comprendido entre 2001 y 2018, la tasa de variación de población fue de un 63,2 %, lo que significa que ese es el porcentaje de población que perdieron los municipios españoles. Según el Padrón Municipal de Habitantes, 5120 municipios perdieron población, teniendo casi 4000 de ellos menos de 1000 habitantes.

FIGURA 1. MAPA DE MUNICIPIOS EN ESPAÑA QUE PERDIERON POBLACIÓN



Fuente: Diagnóstico: Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje: Despoblación.

Con la finalidad de conocer la realidad real del fenómeno de la despoblación, hemos procedido a un estudio y análisis pormenorizado de los datos recogidos en el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE).

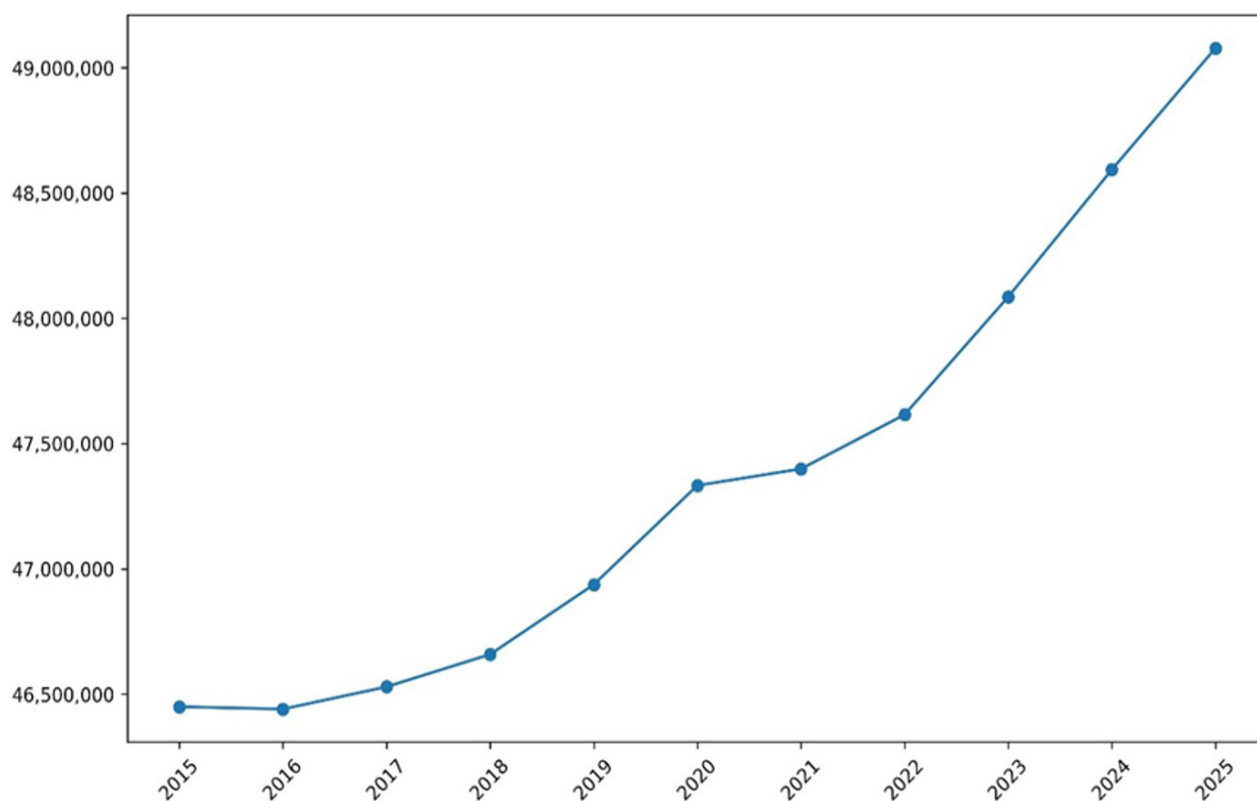
Estos datos demográficos confirman un doble patrón persistente: por un lado, un récord poblacional nacional impulsado por la aportación migratoria; por otro, la continuidad del declive natural en la España interior y rural. Según la Estadística Continua de Población (ECP) del Instituto Nacional de Estadística,

la población residente en España alcanzó 49 077 984 habitantes a 1 de enero de 2025, situándose en el máximo histórico de la serie registrada y mostrando un incremento de 458 289 personas respecto a la misma fecha del año anterior, principalmente como resultado del saldo migratorio positivo.

En paralelo, la información demográfica relativa a 2024 pone de manifiesto que persiste un saldo vegetativo negativo nacional, con una tendencia generalizada de escasez de nacimientos y envejecimiento poblacional que continúa erosionando la base demográfica, pese a ligeros aumentos provisionales en el número de nacimientos estimados en 2025. Esta tendencia al declive natural se observa con mayor nitidez en muchas áreas interiores, donde la combinación de baja natalidad y alta mortalidad ha sido estructuralmente desfavorable.

El crecimiento poblacional de 2025 es, en consecuencia, compatible con la caída de la población nacida en España y con la progresiva pérdida de capital humano autóctono, lo que indica que la inmigración (tanto reciente como consolidada) se ha convertido en el principal factor de dinamización demográfica. Este patrón de crecimiento oculto frente al déficit natural es especialmente relevante para interpretar las disfunciones estructurales que subyacen a la despoblación interior: la ganancia total proviene mayoritariamente de los flujos migratorios, mientras que el envejecimiento y la persistente baja natalidad siguen erosionando la base demográfica interna.

FIGURA 2. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA (2015-2025)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE de 2025.

La figura 2 muestra la evolución de la población residente en España entre 2015 y 2025 a partir de las Cifras Oficiales de Población del INE. La serie permite observar una tendencia general de crecimiento demográfico, aunque con ritmos desiguales a lo largo del periodo.

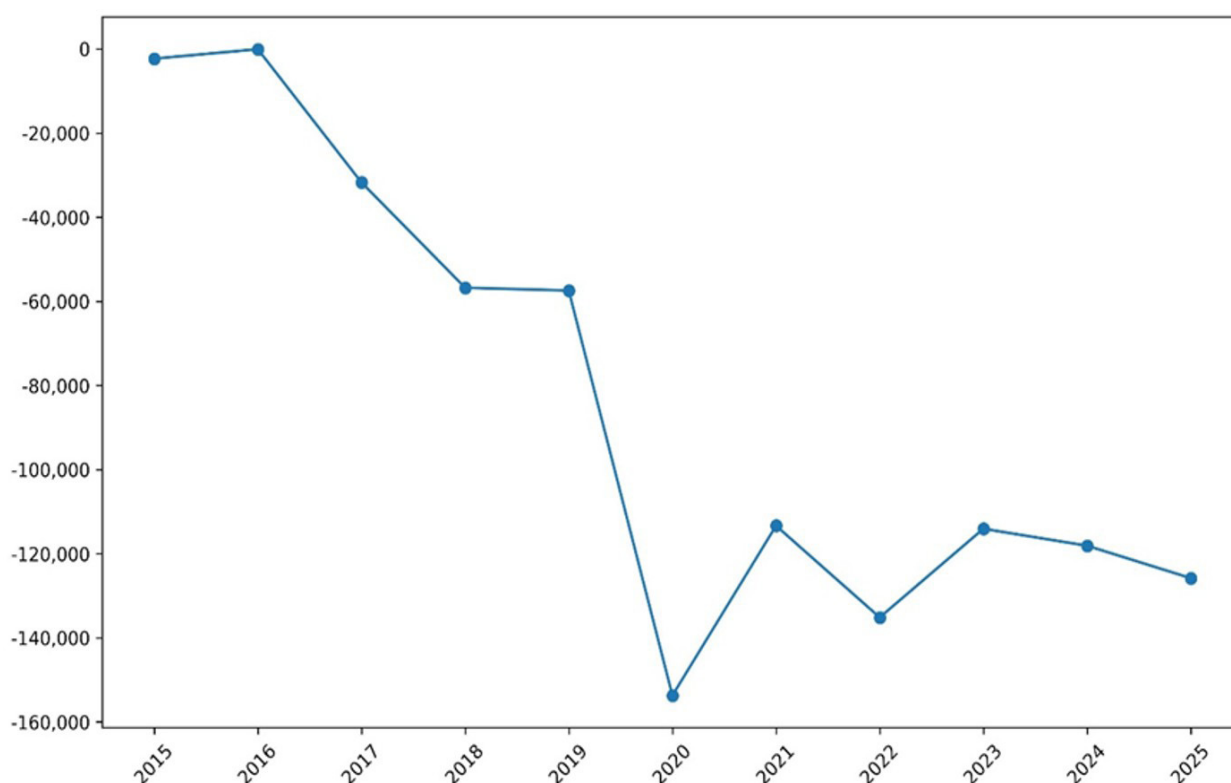
Tras una fase de estabilidad en los años posteriores a la crisis económica, el crecimiento se acelera progresivamente hasta 2019. En 2020 se aprecia una ralentización vinculada al impacto de la pandemia, especialmente por el incremento coyuntural de la mortalidad. No obstante, a partir de 2021 la población retoma una trayectoria ascendente, alcanzando máximos históricos en 2024 y 2025.

Debe señalarse que el crecimiento reciente no responde a un dinamismo natural interno, dado el mantenimiento de saldos vegetativos negativos, sino fundamentalmente a la aportación del saldo migratorio positivo. En consecuencia, la evolución global de la población española no elimina los desequilibrios territoriales, sino que convive con dinámicas de concentración demográfica en determinadas áreas.

Desde la perspectiva territorial, la tendencia agregada oculta realidades divergentes que se manifiestan con mayor claridad en el análisis desagregado por comunidades autónomas.

La figura 3 representa la evolución del saldo vegetativo en España entre 2015 y 2025, entendido como la diferencia entre nacimientos y defunciones. La serie evidencia un patrón persistentemente negativo a lo largo de todo el periodo, lo que implica que el número de defunciones supera sistemáticamente al de nacimientos.

FIGURA 3. SALDO VEGETATIVO EN ESPAÑA (2015-2025)

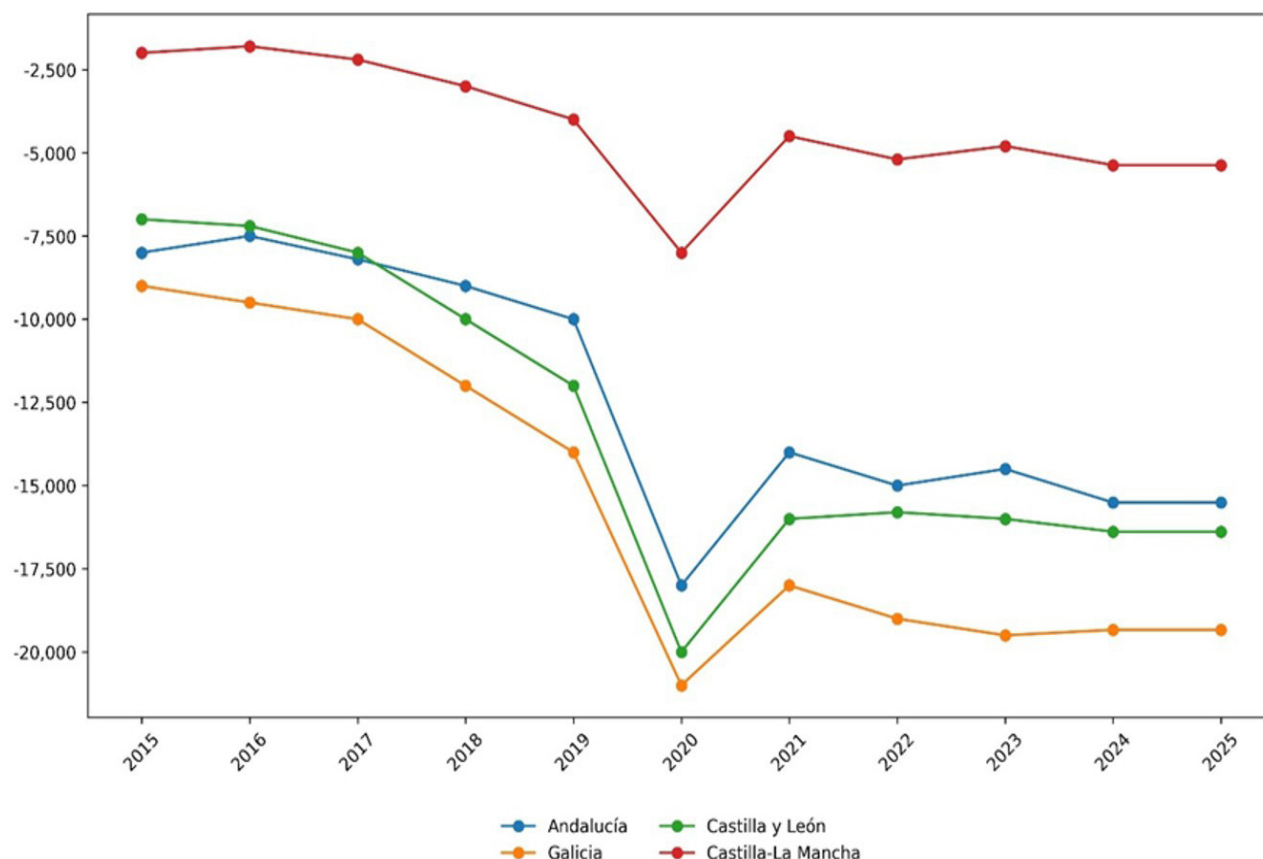


Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

En los primeros años, el déficit natural es moderado, pero a partir de 2018 se intensifica de manera progresiva. El punto más acusado se produce en 2020, como consecuencia del incremento extraordinario de defunciones durante la pandemia. En los años posteriores, aunque se atenúa el impacto coyuntural, el saldo continúa siendo claramente negativo, confirmando el carácter estructural del desequilibrio demográfico.

La persistencia del saldo vegetativo negativo indica que el crecimiento poblacional observado en los últimos años se explica esencialmente por la inmigración. Esta circunstancia resulta especialmente relevante desde el punto de vista territorial, ya que la distribución de los flujos migratorios no es homogénea entre comunidades autónomas. El saldo natural negativo constituye, por tanto, uno de los factores estructurales que alimentan los procesos de despoblación en determinadas áreas del territorio nacional.

La figura 4 recoge la evolución del saldo vegetativo en diversas comunidades autónomas durante el periodo 2015-2025. El análisis comparado pone de manifiesto la existencia de diferencias territoriales significativas en la intensidad del déficit natural.

FIGURA 4. SALDO VEGETATIVO POR CC. AA. (2015-2025)


Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

Las comunidades con mayor envejecimiento poblacional presentan saldos negativos más pronunciados y persistentes, especialmente a partir de 2018. El año 2020 actúa como elemento intensificador coyuntural, pero no altera la tendencia estructural previamente existente. En los años posteriores, aunque se observa cierta moderación respecto al pico pandémico, los déficits naturales continúan siendo elevados.

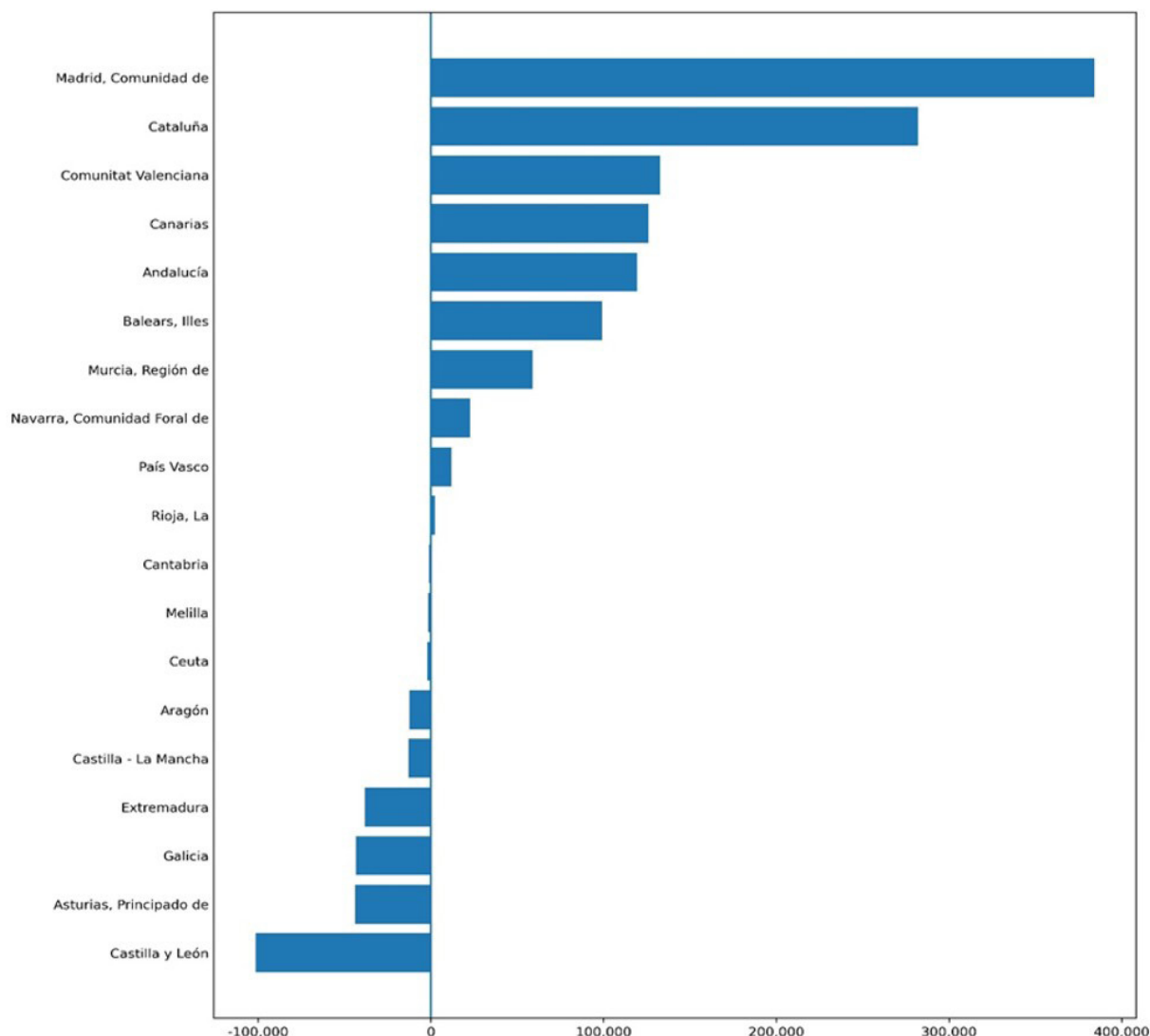
La comparación interterritorial revela que no todas las comunidades afrontan el fenómeno demográfico en igualdad de condiciones. Mientras algunas registran déficits moderados, otras concentran pérdidas naturales de magnitud considerable, lo que contribuye a agravar los procesos de despoblación y envejecimiento.

Desde la perspectiva de cohesión territorial, esta heterogeneidad en el saldo vegetativo constituye un elemento central para comprender las asimetrías demográficas y sus efectos sobre la sostenibilidad de servicios públicos y la igualdad material entre territorios.

La figura 5 muestra la variación absoluta de población por comunidad autónoma entre el 1 de enero de 2015 y el 1 de enero de 2022, elaborada a partir de las Cifras Oficiales de Población del INE. La representación permite identificar la magnitud acumulada de los incrementos y descensos demográficos en el periodo considerado.

El análisis evidencia una marcada divergencia territorial. Diversas comunidades del interior y del noroeste peninsular presentan pérdidas acumuladas significativas, asociadas a envejecimiento acusado, saldos vegetativos negativos persistentes y limitada atracción migratoria. Por el contrario, otras comunidades registran incrementos de población, consolidando dinámicas de concentración demográfica en áreas económicamente más dinámicas.

FIGURA 5. VARIACIÓN DE POBLACIÓN POR COMUNIDAD AUTÓNOMA EN ESPAÑA (2015-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

Debe precisarse que la serie se extiende hasta el 1 de enero de 2022 porque el fichero estadístico empleado corresponde a la versión disponible de las Cifras de Población en el momento de su descarga, conteniendo datos oficiales consolidados hasta dicha fecha. Esta delimitación temporal no altera la identificación de las tendencias estructurales observadas.

En términos territoriales, la evolución acumulada entre 2015 y 2022 confirma la consolidación de un modelo demográfico asimétrico, en el que determinadas comunidades concentran el crecimiento mientras otras experimentan una pérdida continuada de población. Esta divergencia incide directamente en la planificación de políticas públicas y en la efectividad del principio de igualdad real entre territorios.

A modo de recapitulación, el conjunto de representaciones gráficas analizadas en las páginas precedentes permite constatar que la evolución demográfica reciente en España no constituye un fenómeno meramente estadístico, sino un proceso estructural con claras implicaciones jurídico-constitucionales.

Desde una perspectiva agregada, el crecimiento poblacional registrado en los últimos años descansa esencialmente en el saldo migratorio positivo, en un contexto caracterizado por un saldo vegetativo persistentemente negativo. Este dato revela la insuficiencia del reemplazo generacional interno y consolida una dinámica de envejecimiento progresivo que condiciona la sostenibilidad futura del sistema de bienestar y la estructura misma del Estado social proclamado en el art. 1.1 de la Constitución.

Sin embargo, el elemento más relevante desde la óptica constitucional no es tanto la evolución global de la población como su distribución territorial desigual. El análisis por comunidades autónomas evidencia una divergencia demográfica sostenida: mientras determinados territorios concentran el crecimiento poblacional y refuerzan su dinamismo económico y social, otros acumulan pérdidas estructurales de población derivadas del envejecimiento, el saldo vegetativo negativo y la limitada capacidad de atracción migratoria.

Esta asimetría territorial proyecta efectos directos sobre principios constitucionales básicos. En primer lugar, incide en el mandato de equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas partes del territorio nacional (art. 138 CE). En segundo lugar, plantea interrogantes respecto de la efectividad real del principio de igualdad (arts. 14 y 139 CE), en la medida en que la despoblación compromete el acceso en condiciones equivalentes a servicios públicos esenciales. Finalmente, afecta a la suficiencia financiera y a la configuración de los mecanismos de financiación autonómica, cuyo diseño debe atender a realidades demográficas objetivamente desiguales.

Las tendencias observadas entre 2015 y 2022 no responden a circunstancias coyunturales, sino a dinámicas estructurales consolidadas. El fenómeno demográfico, por tanto, se convierte en un factor condicionante del modelo territorial, con capacidad para alterar el equilibrio funcional del Estado autonómico si no es adecuadamente considerado en el diseño normativo e institucional.

En consecuencia, el análisis empírico desarrollado en este bloque no constituye un mero contexto descriptivo, sino el presupuesto fáctico imprescindible para abordar, en el siguiente epígrafe, el examen jurídico-constitucional del fenómeno de la despoblación y sus implicaciones en el marco del Estado social y autonómico de derecho.

3. AFECCIÓN DE LA DESPOBLACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

3.1. Introducción

Los estudios relativos a la despoblación son numerosos, pero pocos analizan la problemática desde el punto de vista constitucional y su afección a los derechos recogidos por la Carta Magna. La problemática del fenómeno de la despoblación afecta directamente al ordenamiento constitucional, de forma que merma el ejercicio de numerosos derechos reconocidos por la Constitución de 1978. De igual forma, crea una tensión entre el principio de igualdad formal proclamado en el art. 14 CE y las condiciones necesarias para el establecimiento y existencia de la ciudadanía en territorios despoblados. En este sentido, debemos profundizar en el impacto que tiene la despoblación sobre una serie de derechos, así como su interconexión. Partimos de la importancia de la Constitución, que no es un simple catálogo de enunciados de derechos, instituciones... sino que es una norma jurídica que conlleva la instauración de principios básicos necesarios para la convivencia en comunidad. Fija un marco básico sobre el que se asentarán las relaciones colectivas y personales, además de la relación de las personas con las instituciones. La Constitución conjuga mandatos específicos con declaraciones generales, de manera que, conforme analizaremos, algunos artículos del texto normativo, y su incumplimiento o no consecución, conllevarán la infracción de los preceptos constitucionales, con las consecuencias jurídicas inherentes a esto. De conformidad con el art. 9.1 CE, ciudadanos y poderes públicos están sujetos a la Constitución, y por tanto a todo su contenido, sin excepción (López Guerra *et al.*, 2018, p. 34).

3.1.1. Afección de la despoblación en los derechos constitucionales

Procederemos a llevar a cabo un análisis de diversos derechos constitucionales afectados por el fenómeno de la despoblación, siguiendo el índice. El art. 10.1 CE establece que el libre desarrollo de la personalidad es uno de los fundamentos básicos del orden político y de la paz social. Nos encontramos con un derecho cuya operatividad es clave para la consecución de un proyecto vital personal. Estamos ante un fundamento positivo de la libertad individual, adoptando la CE una visión del ser humano y del ciudadano como un sujeto completo e individual con una naturaleza racional, lo que se ha denominado *naturae rationalis individua substantia* (Boecio, 1847). Cuando el precepto recoge la libertad del individuo, no podemos entenderla como una libertad singular e individual del sujeto para decidir atendiendo a sus propias convicciones o decisiones, no es libertad natural (Casas Baamonde y Rodríguez-Piñero, 2009, p. 196), sino una libertad sujeta al derecho, y, por ende, al ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia, en concreto la STC 53/1985, de 11 de abril³, establece que el art. 10 CE está situado a la cabeza del título destinado a tratar de los derechos y deberes fundamentales⁴, siendo los derechos fundamentales componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política⁵. Como señala la STS 5/1981, de 13 de febrero, los derechos y deberes fundamentales son elementos del ordenamiento contenidos en normas jurídicas objetivas, que forman parte de un sistema axiológico positivizado por la CE y que constituyen los fundamentos jurídicos materiales del ordenamiento jurídico entero, lo que evidencia la aplicación directa de los valores normativos a los que se refiere el precepto en su realización práctica (Gil Ibáñez y Romero Rey, 2023, p. 38).

No puede alcanzarse el libre desarrollo de la personalidad instaurado por la CE si no existe, como señala García-Atance (2003, p. 90), una igualdad real, dado que la persona, como ser racional, «merece y necesita vivir en un entorno que favorezca el desenvolvimiento, desarrollo y perfección de su naturaleza humana», como dice Alegre Martínez (1996, p. 19).

La falta de oportunidades educativas, culturales, profesionales y sociales de personas residentes en zonas despobladas conlleva una vulneración de ese derecho. Sin esas oportunidades, es imposible que se lleve a cabo el desarrollo personal necesario para cualquier sujeto. Estas limitaciones se ven incrementadas en ciertos colectivos, particularmente entre mujeres y jóvenes, cuya trayectoria se verá condicionada por un entorno con notables carencias estructurales. El abandono sufrido durante mucho tiempo por las zonas rurales hace que se comprometa el núcleo esencial del derecho al libre desarrollo de la personalidad, en la medida en que la situación supone una constricción de cualquier trayectoria personal individual, desarrollándose patrones de exclusión geográfica que impiden a cualquier persona diseñar libremente su proyecto de vida. En esta línea, la falta de renovación generacional en pueblos pequeños conlleva restricciones vitales objetivas: proyectos personales y familiares se ven truncados por ausencia de recursos, servicios y perspectivas de futuro. Esto limita, *de facto*, el ejercicio del derecho al libre desarrollo en condiciones de igualdad respecto de los residentes en núcleos urbanos.

Otro artículo afectado por la despoblación es el art. 14 CE, que proclama el derecho a la igualdad, prohibiendo cualquier tipo de discriminación, ya sea por circunstancia personal o social. Establece en la primera parte del artículo una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la ley. A continuación, recoge de forma expresa una serie de prohibiciones de discriminación concretas, recogiendo como causas de discriminación, aquellas derivadas por nacimiento, raza, sexo, religión u opinión. La circunstancia de fijar la residencia en una localización de la geografía nacional despoblada podría producir una desigualdad territorial que generase efectos discriminatorios materiales. No es necesario que esté recogido en el art. 14 CE, dado que, atendiendo a la doctrina jurisprudencial:

[...] si bien es cierto que esta causa no aparece expresamente mencionada en el art. 14 CE como uno de los concretos supuestos en que queda prohibido un trato discriminatorio, es indubitadamente una circunstancia incluida en la cláusula «cualquier otra condición o circunstancia personal o social» a la que debe ser referida la interdicción de la discriminación por todas, STC 41/2006, de 13 de febrero, FJ 3 y STC 41/2013, de 14 de febrero, FJ 6 (STC 92/2014, de 10 de junio).

Los arts. 1.1, 14 y 9.2 de la CE son «tres pilares básicos que sustentan el reconocimiento de la igualdad en nuestro sistema jurídico» (Molero Martín-Salas, 2018, pp. 21 y ss.). De forma genérica, la CE en el art. 1.1 expone que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

La conexión del art. 1.1 CE con el art. 9.2 CE es inevitable, dado que se encomienda a los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». El tercer pilar del principio de igualdad lo encontraríamos en el art. 14 CE. Cuando se enuncia que «los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o

³ Recurso previo de inconstitucionalidad 800/1983, publicado en el BOE n.º 119, de 18 de mayo de 1985.

⁴ FJ 3.º.

⁵ FJ 4.º.

cualquier otra condición o circunstancia personal o social», estamos ante el reconocimiento de la igualdad formal, de manera que se prohíbe, de forma taxativa, cualquier tipo de discriminación.

Las personas que viven en una zona despoblada, pese a que no exista formalmente una discriminación, pueden generar una situación que conlleve una discriminación estructural, derivada de la imposibilidad de acceso, como analizaremos, de forma equitativa a servicios públicos básicos y esenciales (sanidad, educación, transporte, internet, medios de comunicación). La vulneración del art. 14 CE debemos enlazarla con la del mandato constitucional del art. 9.2 CE, como hemos indicado anteriormente, atendiendo a que la ineficacia de los poderes públicos en remover los obstáculos derivados de la despoblación demográfica atenta frontalmente con la promoción de las condiciones para favorecer la igualdad real y efectiva de la ciudadanía.

La falta de medidas estructurales que mitiguen la desigualdad territorial conllevaría una omisión constitucional de este derecho analizado en el epígrafe, y relacionado directa o indirectamente con el resto de los derechos afectados por la despoblación. Las poblaciones que residen en las áreas rurales experimentan una secular desigualdad en estándares de vida respecto a las áreas urbanas, no solo en el acceso a recursos y oportunidades, sino también respecto de las condiciones y garantías del Estado del bienestar (Molina Ibáñez *et al.*, 2023, p. 42). La desigualdad compromete así al principio de ciudadanía plena, generado a raíz de la desafección institucional, desinversión pública y desarraigo demográfico. Esta inacción frente a la despoblación podrá conllevar un incumplimiento del deber de garantizar la igualdad sustancial entre la ciudadanía, con independencia de su localización geográfica.

Ante estas circunstancias, se faculta a los poderes públicos a llevar a cabo una discriminación positiva. Su fundamentación la encontramos en la igualdad real mantenida por el art. 9.2 CE. Esta igualdad implica el establecimiento de diversas diferencias de trato jurídico a favor de ciertos colectivos sociales (indicados por el texto constitucional, como la infancia, la juventud, la tercera edad, los discapacitados físicos y psíquicos, los consumidores, desempleados, las familias, etc.) en función de criterios de desigualdad no solo jurídicamente válidos, sino, vale decir, especialmente legítimos en cuanto expresamente queridos por el constituyente (Rey Martínez, 2014, pp. 289-312).

Otro elemento digno de mención sería la discriminación agravada. Esta discriminación se produce como consecuencia de la circunstancia que se da, cuando en una persona, confluyen diversos factores o causas de discriminación, lo que denominamos «discriminación múltiple» (Rey Martínez, 2008, pp. 251-283). Estos elementos discriminatorios serían, por ejemplo, el género, la nacionalidad, la discapacidad... (Molero Martín-Salas, 2013, pp. 309-344).

La jurisprudencia constitucional analizó este problema y la necesidad de que el legislador pudiera dar a situaciones distintas un tratamiento diverso. En concreto, la STC de 10 de noviembre de 1981 determinó que la igualdad consagrada por el art. 14 CE, de carácter jurídico, vincula a los poderes públicos. El art. 14 CE, que determina la igualdad jurídica, relacionado directamente con la universalidad de la ley, no impide al legislador la posibilidad de llevar a cabo medidas de discriminación positiva. El artículo no establece, según palabras del Tribunal Constitucional, «un principio de igualdad absoluto y mucho menos que excluya la propia necesidad de establecer un trato desigual sobre supuestos de hecho que en sí mismos son desiguales», como recoge la STC 3/1983, de 25 de enero. Para determinar qué situaciones son dignas de protección de una discriminación positiva, partimos de una igualdad relativa, dado que habrá que analizar la relación que se da, al menos, entre dos personas, objetos o situaciones, siendo una condición del juicio de igualdad la existencia de diferencia entre los elementos comparados (Rubio Llorente, 1991, p. 12). Nada impediría que se pudieran llevar a cabo políticas mediante cambios normativos que contribuyeran a mitigar los efectos negativos de la despoblación en determinadas zonas especialmente afectadas, mejorando las condiciones de esos grupos de personas afectados, estando justificado así un tratamiento desigual a lo largo del tiempo (Casas Baamonde y Rodríguez-Piñero, 2018, p. 283). El Tribunal Constitucional estima que:

[...] el principio de igualdad ante la Ley no exige que todas las situaciones, con independencia del tiempo en que se originaron o en que se produjeron sus efectos, deban recibir un tratamiento igual por parte de la ley [...] La desigualdad de trato entre diversas situaciones derivada únicamente de un cambio normativo, y producida tan solo por la diferencia de las fechas en que cada una de ellas tuvo lugar, no encierra discriminación alguna, y no es contraria al principio de igualdad ante la Ley (SSTC 70/1983, de 26 de julio, y 119/1987, de 9 de julio).

En otras sentencias más posteriores, la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional se consolida, como en su Sentencia 66/2015, de 13 de abril, en la que recoge la doctrina relativa al principio de igualdad

y a la prohibición de discriminación (art. 14 CE) resumida en la STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4, en la que se afirma que:

[...] el art. 14 CE contiene en su primer inciso una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la ley, habiendo sido configurado este principio general de igualdad, por una conocida doctrina constitucional, como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas.

Ante lo anterior, es necesario valorar qué medidas jurídico-administrativas de discriminación positiva pueden darse en relación con los derechos fundamentales, conforme a los mandatos constitucionales a los que están sujetos los poderes públicos. En relación con estas medidas y el art. 14 CE, debemos hacer hincapié en que cualquier medida de este tipo, para que sea válida, deberá ser constitucionalmente lícita y el legislador debe demostrar que tiene base objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad perseguida, como establece la STC 151/2024, de 2 de diciembre. Esta sentencia no valida directamente una medida de acción positiva (por ejemplo, incentivos territoriales), pero sí confirma que la igualdad en la ley permite diferencias de trato justificadas objetivamente y proporcionadas. De esta forma, pueden llevarse a cabo políticas que constituyen ejemplos reales de acción positiva territorial que persiguen compensar desigualdades estructurales entre territorios, garantizar igualdad de oportunidades independientemente del lugar de residencia y asegurar acceso efectivo a derechos sociales y servicios públicos. En conjunto, el ordenamiento y las políticas públicas⁶ en España están incorporando progresivamente mecanismos de apoyo diferencial a favor de territorios con desventajas demográficas, lo cual encaja con la noción de igualdad material protegida por el art. 14 CE y con principios de equilibrio territorial reconocidos en el texto constitucional.

Entre las propuestas de medida jurídico-administrativa de discriminación positiva que se pueden llevar a cabo y que están ya aplicándose en algunos territorios, estarían: la fijación de una cláusula de preferencia territorial reforzada en el acceso al empleo público y ayudas públicas en municipios en riesgo demográfico; un criterio de valoración adicional (puntuación extra) en procesos selectivos de empleo público con destino en municipios en riesgo de despoblación; en convocatorias de subvenciones o ayudas públicas y en programas de emprendimiento o instalación empresarial.

Otro derecho objeto de análisis en este estudio es el del art. 20.1 d) CE, que reconoce el derecho «a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión». Este derecho proviene de los comienzos del Estado liberal, en el que la libertad de expresión estaba conectada con la información en unión con la dignidad personal, como reivindicación frente al Estado absoluto (Fernández-Miranda, 1984). No puede obviarse que el derecho de información, bajo la forma de la libertad de prensa e imprenta, ha sido un derecho pionero, si atendemos a textos normativos como la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, o incluso posteriormente, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. En ocasiones se ha formulado antes incluso del principio de igualdad (Pérez Royo, 1994).

La jurisprudencia constitucional ha enfatizado la importancia de este derecho, dado que «garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra»⁷. En esta línea, el Tribunal Supremo indica que:

[...] tanto la libre comunicación de información como la libertad de expresión tienen una dimensión especial en nuestro ordenamiento en razón de su doble carácter de libertad individual y de garantía de la posibilidad de existencia de la opinión pública, indisolublemente unida al pluralismo político propio del Estado democrático [SSTC 104/1986, de 17 de julio, y 78/1995, de 22 de mayo, entre otras muchas] (STS 76/2002, de 8 de abril).

⁶ Acaba de publicarse, el 25 de febrero de 2026, por el Gobierno de España, la *II Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico*. El documento es una hoja de ruta que da continuidad y coherencia al conjunto de políticas públicas destinadas a garantizar el desarrollo equilibrado de todos los territorios en España. Establece las grandes líneas de acción necesarias para hacer frente al reto demográfico, incluyendo medidas por cada uno de los niveles de la Administración. Su objetivo es garantizar el derecho a decidir dónde vivir y la funcionalidad del territorio a partir de la garantía de proximidad a los servicios públicos. Habrá que esperar a ver su evolución y si sus objetivos son viables y se plasman en la reversión de la situación existente.

⁷ FJ 3.º de la STC 6/1981, de 16 de marzo, publicada en el BOE n.º 89, de 14 de abril.

En el art. 20 CE nos encontramos con la problemática de si debemos considerar que los medios de comunicación gozan de la protección constitucional. Esta cuestión ha sido objeto de análisis doctrinal y discusión jurisprudencial. La tutela de los derechos, reconocidos en el apdo. d) del art. 20 CE, así como en el apdo. a), no se extiende de forma uniforme a lo que son consideradas por la doctrina como «libertades instrumentales», como indica Bastida Freijedo (2004). Estas libertades son necesarias para poder expresar el derecho a la libertad de comunicación, así como de expresión. En términos del Tribunal Constitucional:

[...] el art. 20 de la Constitución es una garantía de una comunicación pública libre, sin la cual vendría falseada la libertad democrática [...] la Constitución consagra, junto a las libertades de expresión e información por cualquier medio de difusión, el derecho a crear los medios de comunicación indispensables para el ejercicio de estas libertades, si bien es cierto, como hemos tenido ocasión de señalar, que no se puede equiparar la intensidad de protección de los derechos primarios directamente garantizados por el art. 20 CE y los que son meramente instrumentales de aquéllos (STC 127/1994, de 31 de mayo, FJ 4.º).

Todo lo anterior no significa que no se les otorgue la protección constitucional que les es inherente. Este derecho adquiere especial relevancia en las zonas afectadas por la despoblación, donde el acceso a los medios audiovisuales, ya sean públicos o privados, es limitado y en ocasiones inexistente. Nos encontramos ante una restricción *de facto* del derecho de información, en sentido amplio, también ocasionada por un acceso a infraestructuras de conectividad, cobertura radiofónica o televisiva y a plataformas digitales de información de forma heterogénea, atendiendo al territorio. Esto supone una vulneración indirecta del derecho de información y refuerza la exclusión social y política. Además, según la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, en relación con la prestación del servicio público de comunicación audiovisual, indica que «las Comunidades Autónomas y Entidades Locales podrán acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual en abierto, de carácter generalista o temático, en función de las circunstancias y peculiaridades concurrentes en los ámbitos geográficos correspondientes conforme a lo establecido en esta ley y en la correspondiente normativa autonómica»⁸. En esta línea, esta ley recoge en el art. 101 la accesibilidad universal al servicio de comunicación audiovisual, estableciendo la obligación de «mejorar de forma progresiva y continua la accesibilidad a sus servicios de comunicación audiovisual». La falta de presencia y contenido específico de servicio público de comunicación audiovisual podría suponer una forma de exclusión comunicativa, menoscabando así el pluralismo informativo. No debemos pensar solo en la importancia de los medios de comunicación nacionales y autonómicos, sino en los locales, y en el caso de la despoblación, muy cercanos a la ciudadanía. La STC 31/1994, de 31 de enero, recogió la problemática surgida entre una televisión local por cable y el Gobierno Civil de Huesca y determinó que el hecho de que no se regulara por el legislador un sistema concesional para las televisiones de este tipo supone una prohibición *de facto*, y, por ende, contravenir lo establecido por el art. 20 CE, reconociéndose a los recurrentes su derecho a la libertad de comunicación.

Como se afirma por el Tribunal Constitucional:

[...] la Constitución, al consagrar el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción [art. 20.1 a) C.E.] y a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1 d) C.E.], consagra también el derecho a crear los medios de comunicación indispensables para el ejercicio de estas libertades (STC 31/1994, FJ 7.º).

En el mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con su jurisprudencia, no ha estado alejado de esta problemática, sosteniendo que:

[...] toda restricción al medio incide en el derecho a recibir información (caso *Autronic contra Suiza*, 22 de mayo de 1990, párrafo 47), y, meses antes, en el caso *Groppera Radio AG, y otros, contra Suiza* (28 de marzo de 1990, párrafo 55): el progreso técnico permite a un particular captar estas emisiones –por vía de ondas hertzianas o por vía de cable– con su propio equipo.

Este derecho forma parte integrante del derecho a recibir informaciones. A tenor de lo anterior, el art. 20 CE reconoce y protege el derecho a crear los medios o instrumentos para el ejercicio de la libertad de información. Este derecho debe ser interpretado de conformidad con lo establecido en el art. 10.1 del Convenio

⁸ Art. 53.

Europeo (art. 10.2 CE). La limitación en el acceso a los medios de comunicación de la población que habita territorios despoblados, o en riesgo de despoblación, ya sea por carencias técnicas o elementos demográficos que lo impiden, supone una vulneración del art. 20 CE.

No cabe acoger en este punto la argumentación contenida en la STC 127/1994, ya analizada, en la medida en que no resulta adecuada para justificar la negativa a reconocer el acceso a los medios de comunicación en los términos pretendidos. Los medios de comunicación no constituyen un fin en sí mismos, sino un instrumento estructural para la efectividad del derecho a la información, derecho fundamental ex art. 20 CE, cuya garantía corresponde a los poderes públicos.

En este sentido, la distinta intensidad de protección de los derechos fundamentales no puede erigirse en fundamento para legitimar la inactividad del legislador en la configuración de las condiciones materiales de ejercicio del derecho. De admitirse tal planteamiento, se vaciaría de contenido la dimensión prestacional o de garantía del derecho fundamental, permitiendo que la omisión normativa sustituyera indebidamente al mandato constitucional de protección efectiva.

En el marco de esta discusión, la jurisprudencia más reciente es clara, al hilo de la STC 89/2023, de 18 de julio, por la que recuerda que el art. 20.1 d) CE no garantiza un derecho subjetivo a obtener licencias de radiodifusión, dado que el espectro radioeléctrico es dominio público y está sujeto a regulación administrativa. De esta forma, el hecho de que no exista como un derecho fundamental la facultad de crear un medio audiovisual, dependiendo el ejercicio del derecho a condiciones estructurales tales como licencias, infraestructuras, conlleva la conclusión de que difícilmente será posible llegar a la consecución real del derecho de acceso a información, cuando existe una ausencia material en las condiciones para su logro.

Otro elemento importante es lo que se conoce como «brecha digital». Es la consecuencia directa del acceso inexistente o no adecuado en muchas zonas despobladas de internet de calidad, o incluso de cobertura de telefonía móvil. Su limitación, parcial o total, en el acceso a prensa digital, redes sociales, radio *online*, televisión en *streaming* y plataformas de información, supone la vulneración del derecho a «recibir libremente información».

El cierre de medios locales o comarcales audiovisuales, la ausencia de prensa impresa o digital de proximidad o la falta de información local conlleva también un déficit participativo ciudadano en la toma de decisiones locales o autonómicas, siendo obligación de la Administración garantizar las infraestructuras mínimas para poder llevar a cabo un ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

Las medidas jurídico-administrativas que pueden adoptarse (y que en algunos casos ya se están poniendo en marcha) buscan garantizar el pluralismo, la accesibilidad y la continuidad de los medios de comunicación en zonas despobladas o con bajo nivel demográfico, con el fin de evitar la invisibilización informativa y la brecha territorial en el acceso a la información. Entre diversas medidas⁹ estarían: incentivos públicos a medios locales y corresponsalías rurales; refuerzo de la conectividad digital como condición habilitadora del acceso a información; acuerdos entre Administraciones y grandes cadenas de radio/TV y prensa digital para asegurar la presencia fija de corresponsales en áreas despobladas y emisión de contenidos que reflejen realidades rurales; medidas educativas y de alfabetización mediática territorial a través de programas formativos o de desarrollo de capacidades en medios de comunicación dirigidos a poblaciones rurales.

Otro derecho importante y no menos baladí es el derecho a la educación, que viene regulado en el art. 27 CE. Es uno de los pilares fundamentales del Estado social, con una doble dimensión: individual (acceso a la formación y el conocimiento) y colectiva (formación de ciudadanía democrática). Según este derecho fundamental, debe garantizarse una educación de calidad, plural y accesible. Nos encontramos ante un derecho, de carácter bifronte, donde se garantiza el derecho de recibir una educación, y también el derecho a impartir enseñanza. En el primer caso, estamos ante un derecho prestacional de los ciudadanos frente al Estado, derivándose así otros derechos y principios del sistema educativo. Debemos destacar que la libertad de enseñanza del art. 27.1 CE no tiene precedentes constitucionales en nuestro ordenamiento. Anteriores

⁹ Muchas de estas acciones se han reflejado en la *I Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, articulada en forma de un Plan con más de 130 acciones transversales para combatir la despoblación, así como en la *II Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico*, de 25 de febrero de 2026. De igual forma, diversa normativa autonómica ha tratado medidas específicas de lucha contra la despoblación en este sentido, como la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias para combatir la despoblación y fomentar el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha; la Ley 13/2023, de, 30 de marzo, de Dinamización del Medio Rural de Aragón; la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra la despoblación y la equidad territorial de la Comunitat Valenciana.

constituciones habían recogido la libertad de fundar establecimientos educativos¹⁰, así como la libertad de cátedra¹¹, pero no la libertad de enseñanza que se estipula en el art. 27 CE.

Recoge el art. 149.1 CE «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», para, a continuación, indicar en el apdo. 30.º que las «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución» también son de competencia exclusiva estatal, lo que no impide que las CC.AA. puedan desarrollar la normativa básica estatal y para la gestión en materia educativa, por lo que serían ellos los encargados de gestionar y solucionar el problema, siempre que respetaran las normas básicas estatales. La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, desarrolla el art. 27 CE. En el art. 1.1 dice que «todos los españoles tienen derecho a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad». En los territorios despoblados de España se pone de manifiesto la brecha educativa, como consecuencia de la reducción de la oferta educativa, el cierre de escuelas rurales o la dificultad de acceso a centros de secundaria y formación profesional, la falta de docentes especializados... Esto incide en la igualdad de oportunidades de la infancia y juventud, conllevando una limitación clara del derecho a la educación. La carencia crea efectos discriminatorios para las familias del entorno rural, perpetuando la exclusión educativa intergeneracional, reduciendo la igualdad de oportunidades, atentando así la situación contra los principios reconocidos por el art. 27.2 CE, así como el 9.2 CE. También debemos este derecho, con el ya analizado art. 20 CE, puesto que la ausencia al acceso de contenidos educativos, culturales y formativos a través de medios de comunicación, limitado por la conexión y uso de internet, agrava la brecha educativa entre territorios urbanos y rurales despoblados.

La necesidad de garantizar servicios básicos en todo el territorio nacional para no vulnerar los derechos fundamentales, y en concreto también el derecho a la educación, viene recogido en la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, siendo básico el acceso a este servicio fundamental para potenciar la igualdad de oportunidades, pudiendo llevarse a cabo la creación de centros docentes, debiéndose entender este derecho dentro de otras libertades (Embid Irujo, 1983, p. 242) en el marco del servicio público educativo.

El ordenamiento jurídico ha regulado, entre otras, la importancia de la educación en el medio rural a través de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (en adelante LDSMR). El art. 5 recoge la creación de un «instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural, se elaborará en coordinación con las Comunidades Autónomas». En él, se concretarán «los objetivos y planes y actuaciones sectoriales a desarrollar por dicha Administración y los que sean concertados con las Administraciones de las Comunidades Autónomas». Este instrumento recibe la denominación de Programa de Desarrollo Rural Sostenible. El art. 28 LDSMR contempla que el Programa pueda incluir, para intensificar la prestación de una educación pública de calidad, una serie de medidas que tengan por objeto:

- a) El mantenimiento de una adecuada escolarización en los municipios rurales, mediante programas de extensión de la escolarización infantil, de mejora de los resultados educativos de la enseñanza obligatoria, y de fomento del acceso a niveles educativos superiores, prestando una atención preferente a los alumnos de zonas rurales prioritarias y a los inmigrantes. Atención a la diversidad del alumnado y, en particular, a los alumnos con necesidades educativas especiales y con discapacidad.
- b) La mejora y ampliación del equipamiento de los centros públicos educativos, para atender adecuadamente a los alumnos de la enseñanza reglada, especialmente en los municipios rurales de pequeño tamaño, y facilitar su utilización para actividades culturales, educativas y sociales por el conjunto de la población.
- c) La potenciación de la formación profesional de los jóvenes y las mujeres, mediante programas adecuados de formación reglada complementados con formación ocupacional, especialmente en nuevas tecnologías y en técnicas de empleo deslocalizado, y con prácticas incentivadas en empresas del medio rural.
- d) El fomento de la práctica deportiva, mejorando las infraestructuras deportivas, especialmente en las zonas rurales prioritarias, ordenando los espacios de actividad deportiva en el medio natural y favoreciendo la integración de estas actividades con el turismo rural.

¹⁰ Constitución de 1869 y de 1876.

¹¹ Constitución de 1931.

Las medidas focalizan el problema del medio rural y la despoblación en el ámbito educativo, partiendo de una serie de mandatos que pueden mejorar la escolarización y la aplicación del cumplimiento de lo recogido por el art. 27 CE. Otro elemento clave en el mundo rural, si a educación nos referimos, son los Centros Rurales Agrupados (CRAS), que, como destaca Domínguez Álvarez (2021, p. 115), imparten en el mundo rural las enseñanzas de Educación Infantil y Primaria, especialmente en municipios con poblaciones escolares muy reducidas (Bustos Jiménez, 2009, pp. 449-461). Su continuidad es clave para la continuidad del servicio educativo, pudiendo llevar su cierre a la interrupción en la escolarización, siempre que no existan alternativas reales, efectivas y continuadas. Se exige a los poderes públicos, como recoge la STC 14/2018, de 20 de febrero de 2018, que para dar cumplimiento al derecho a la educación debe garantizarse la prestación efectiva y continuada del servicio educativo.

La jurisprudencia, en concreto la STC 31/2018, de 10 de abril de 2018, estima que, dentro de la dimensión institucional del art. 27 CE, el legislador puede configurar el sistema educativo dentro de los límites constitucionales. Así, la programación general de la enseñanza contemplada en el art. 27.5 CE, responde a criterios de interés general y a la planificación de necesidades reales de escolarización. De esta forma, la Administración puede reordenar el mapa escolar (agrupar o suprimir unidades en zonas con pérdida de población), pero debe respetar el contenido esencial del derecho a la educación y la igualdad, que podría verse afectado si no se dota de recursos a estas zonas. La planificación de plazas es expresión de la potestad de programación del art. 27.5 CE, tal y como señala la STC 34/2023, de 18 de abril de 2023, pero debe respetarse el equilibrio territorial, siendo clave la redistribución territorial de plazas, debe ponderarse el impacto en zonas rurales para no generar exclusión indirecta.

Hay medidas que se están implantando para combatir los efectos de la despoblación desde el ámbito educativo en el medio rural, como son las prácticas¹² en municipios rurales pequeños, con financiación estatal y autonómica para estancias formativas en sectores como tecnología, turismo sostenible o bioeconomía. Su objetivo es acercar a jóvenes a la vida rural y generar capital humano en esos territorios. Estas medidas favorecen la igualdad de oportunidades educativas y formativas para estudiantes que, de otro modo, tendrían menos acceso a experiencias profesionales en entornos rurales, promoviendo cohesión territorial y perspectiva profesional no solo urbana. Desde un punto de vista constitucional, reducen las barreras educativas y profesionales ligadas al lugar de residencia, contribuyendo a la efectividad del art. 27 CE.

La despoblación también podría mermar lo establecido por el mandato del art. 39 CE, dentro del capítulo III, dedicado a los principios rectores de la política social y económica. Así, el apdo. 1.º dice que «los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia». La doctrina constitucional ha entendido que debe darse una protección amplia al concepto jurídico de familia, más allá del concepto tradicional del núcleo parental padres e hijo, atendiendo además a un vínculo matrimonial. Respecto a la familia, señala el Tribunal Constitucional que:

[...] matrimonio y familia son dos bienes constitucionales diferentes, que encuentran cabida en preceptos distintos de la Constitución por voluntad expresa del constituyente, de modo que «el texto constitucional no hace depender exclusivamente el concepto constitucional de familia de la que tiene su origen en el matrimonio... ni tampoco la limita a las relaciones con descendencia» (STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 5 y jurisprudencia allí citada). Por tanto, son dignos de protección constitucional los matrimonios sin descendencia, las familias extramatrimoniales o monoparentales (STC 222/1992, de 11 de diciembre) y, sobre todo, los hijos a los que el art. 39 CE, que «refleja una conexión directa con el art. 14 CE» (STC 154/2006, de 22 de mayo, FJ 8), protege «con independencia de que estos hayan sido concebidos dentro o fuera del matrimonio (art. 39.3 CE), de que se haya producido la nulidad matrimonial, la separación legal o la disolución del matrimonio por divorcio [STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 5 y jurisprudencia allí citada] (STC 198/2012, FJ 5.º)».

¹² Existe el programa estatal «Programa Campus Rural: prácticas universitarias en entornos rurales» destinado a proporcionar a estudiantes universitarios de todas las titulaciones la oportunidad de realizar prácticas remuneradas en empresas y municipios rurales. El programa es una iniciativa desarrollada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), en colaboración con el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) y la mayoría de universidades públicas españolas, que permite que los estudiantes puedan llevar a cabo prácticas en municipios de zonas rurales con problemas de despoblación. Véase la web https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/campus_rural.html (consultada el 26 de febrero de 2026).

El art. 39 CE contiene principios que informan a la legislación positiva, a la práctica judicial y a la actuación de los poderes públicos (Sánchez Agesta, 1984), y no siendo un derecho fundamental, solo podrá ser esgrimido ante la jurisdicción ordinaria. De igual forma, se impone a los poderes públicos la protección integral de la familia, siendo un mandato constitucional con una doble dimensión: programática, pero también operativamente exigible, dado que deben llevarse a cabo políticas de apoyo efectivo a la natalidad, conciliación, educación o vivienda. La despoblación genera un entorno hostil donde el cierre de escuelas, servicios sanitarios primarios o inexistentes, carencia de redes de conciliación o ausencia de viviendas o acceso a estas de forma asequible, dificultan a la ciudadanía que ha optado por vivir en estas zonas, impidiéndose el ejercicio material del derecho a crear y desarrollar una familia en condiciones de dignidad y sostenibilidad.

Las políticas de reversión demográfica deben convertirse en un eje prioritario y transversal para la Administración pública. Incentivos al asentamiento, mejora en infraestructuras y servicios públicos en entornos rurales conllevarían un cambio sustancial de las personas y territorios despoblados que supondrían la consecución de los imperativos constitucionales derivados de la protección familiar. La adopción de políticas de protección por parte de los poderes públicos es algo que la jurisprudencia ha analizado, llegando a adoptar que esas medidas son totalmente válidas. Como señala la STC 77/2015, «los poderes públicos vienen obligados a asegurar la protección económica de la familia (art. 39.1 CE), y, aunque, desde el punto de vista constitucional, tan válida es la opción legislativa dirigida a garantizar su protección a través de medidas de naturaleza tributaria como de cualquier otra naturaleza [...]»¹³.

No existe actualmente jurisprudencia explícita del TC que aborde directamente la despoblación rural como vulneración del art. 39 CE, es decir, no hay sentencias recientes que digan expresamente que la despoblación o la falta de servicios en zonas rurales vulneran este artículo. La jurisprudencia del TC sobre el art. 39 CE está vinculada a la protección de la familia y de la infancia, especialmente ante situaciones legales que generan trato diferenciado entre distintas estructuras familiares (por ejemplo, familias monoparentales). Si el art. 39 CE exige protección efectiva y no meramente formal, conforme señala la STC 140/2024, de 6 de noviembre, entonces la ausencia prolongada de servicios esenciales debe ser interpretada como un déficit estructural de protección constitucional. Así, aunque la despoblación no suponga *per se* una vulneración inmediata del art. 39 CE, puede generar un déficit estructural en la efectividad de la protección constitucional de la familia y del menor.

En línea con el art. 39 CE, encontramos medidas destinadas a ayudas¹⁴ dedicadas a facilitar la adquisición de vivienda en municipios rurales (menos de 10 000 habitantes), especialmente para jóvenes, grandes familias o familias monoparentales. Estas ayudas reducen el coste de acceso a una vivienda para familias en riesgo demográfico, incentivando su asentamiento en zonas despobladas. Existen también ayudas en diversas comunidades autónomas con el mismo resultado. Desde una perspectiva constitucional, estas políticas promueven la protección de la familia y la conciliación territorial, evitando que las decisiones familiares se vean condicionadas negativamente por el lugar de residencia, reforzando así el contenido del art. 39 CE. También existen deducciones fiscales muy significativas en IRPF, tanto en la cuota estatal como en la autonómica (Velasco Caballero *et al.*, 2023, p. 310).

El art. 45, apdo. 1 de la CE, establece que «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo». La CE no define de forma expresa lo que se considera el término «medio ambiente», sino que engloba una «extensa, compleja e indeterminada definición del medio ambiente como bien jurídico que el mismo protege» (López Ramón, 1980, p. 39).

Son los poderes públicos los encargados del deber de protección del medio ambiente, debiendo velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

La jurisprudencia constitucional sobre este art. 45 CE ha sido diversa. En particular, la STC 102/1995, de 26 de julio, acude a la Real Academia de la Lengua para analizar el significado y alcance del medio ambiente, estimando que el medio ambiente es un «concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional, y por tanto interdisciplinar (STC 64/1982)»¹⁵. Nos encontramos ante el derecho al ambiente conformado como un derecho subjetivo de naturaleza constitucional, de configuración legal y protección judicial ordinaria» (Delgado Piqueras, 1993, p. 56). Además de lo anterior, el canon hermeneútico utilizado en la jurisprudencia

¹³ FJ 3.

¹⁴ Estas ayudas fueron aprobadas por el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

¹⁵ FJ 4.

ha sido imponer una interpretación del derecho recogido por el art. 45 CE de forma que favorezca lo máximo posible al medio ambiente: *in dubio pro natura* (López Menudo, 1991, pp. 183 y ss.). La STC 142/2024 constituye un punto de referencia ineludible en la comprensión contemporánea del art. 45 CE. En su fundamento jurídico 3, el Tribunal reitera que el medio ambiente, desde la perspectiva constitucional, no se reduce a la mera protección ecológica en sentido estricto, sino que comprende «el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas», en cuanto inciden en su calidad de vida. Esta concepción amplia, de carácter claramente antropocéntrico, enlaza la protección ambiental con la dignidad de la persona (art. 10 CE) y con el libre desarrollo de la personalidad. En la misma línea, la STC 149/2025, al examinar la constitucionalidad de determinadas actuaciones urbanísticas con incidencia sobre espacios protegidos, subraya la necesidad de que las decisiones públicas incorporen una motivación suficiente en la ponderación entre desarrollo y conservación, así como, en su caso, la previsión de medidas compensatorias o restauradoras. El Tribunal insiste en que la actuación pública en materia ambiental debe respetar la finalidad tuitiva del art. 45 CE y no puede desatender los efectos acumulativos sobre el entorno.

Los procesos de despoblación rural no son fenómenos neutros desde la perspectiva ambiental. Lejos de suponer simplemente una reducción demográfica, implican una profunda transformación de las circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales del territorio.

El abandono de usos agrícolas y forestales tradicionales altera los equilibrios ecosistémicos. La acumulación de biomasa, la falta de gestión del monte o la pérdida de prácticas agrarias sostenibles pueden incrementar el riesgo de incendios, favorecer procesos de erosión y modificar hábitats naturales. Tales dinámicas inciden directamente en la utilización racional de los recursos naturales a la que obliga el mandato del art. 45 CE. En esta línea, la despoblación suele comportar un deterioro de servicios ambientales esenciales (depuración de aguas, gestión de residuos, mantenimiento de infraestructuras verdes) cuya merma afecta a la calidad de vida de quienes permanecen en el territorio. Al vincular el Tribunal Constitucional la protección ambiental con la mejora de la calidad de vida (STC 142/2024, FJ 3), la degradación progresiva de estos servicios no puede considerarse constitucionalmente irrelevante. Las políticas públicas destinadas a revertir la despoblación con implantación de infraestructuras energéticas, proyectos turísticos o industriales... siempre plantean inevitables tensiones con la conservación de espacios naturales. La reactivación económica no exime del cumplimiento del mandato constitucional de protección ambiental.

La despoblación introduce, además, una dimensión territorial que no puede soslayarse. Si el art. 45 CE impone a los poderes públicos el deber de proteger y mejorar el medio ambiente para todos, la desigualdad en la calidad ambiental entre territorios densamente poblados y áreas rurales en declive puede generar un problema de efectividad constitucional. El art. 45 CE debe interpretarse sistemáticamente con el art. 9.2 CE, permitiendo sostener que la inacción ante procesos de degradación ambiental derivados de la despoblación podría configurar un déficit de protección constitucional. No se trataría de afirmar que la despoblación, por sí misma, vulnera el art. 45 CE, sino de reconocer que la falta de políticas adecuadas de gestión y restauración puede menoscabar la efectividad del mandato ambiental. La jurisprudencia reciente refuerza esta idea al exigir que la acción pública no sea meramente formal, sino sustantivamente orientada a la preservación de los valores ambientales constitucionalmente protegidos. En tal sentido, la planificación territorial y ambiental debe integrar expresamente la variable demográfica, anticipando los efectos de la pérdida de población sobre el territorio.

En íntima relación con el art. 45 CE se encuentra la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. Esta norma «establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona»¹⁶. La vinculación de la protección del medio ambiente no está definida de forma concreta por esta ley, pero sí indirectamente aborda los desafíos que genera en el medio natural y rural. El art. 39 de esta norma regula las Áreas de Influencia Socioeconómica, indicando que se podrán crear «con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y favorecer el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales de forma compatible con los objetivos de conservación del espacio». De esta forma, se permite la posibilidad de alinear objetivos ecológicos con medidas de lucha contra la despoblación, especialmente en zonas rurales o de montaña, dado que la ausencia de población, unido a la falta de gestión activa del territorio, puede comprometer la sostenibilidad futura e interpretarse como una vulneración indirecta del art. 45 CE, como ya

¹⁶ Art. 1.

hemos señalado. La despoblación no constituye, por sí misma, una infracción automática del art. 45 CE. Sin embargo, en la medida en que transforma el entorno físico y social, altera la gestión de los recursos naturales y puede provocar una degradación progresiva de la calidad ambiental, exige una respuesta pública coherente con el mandato constitucional de protección y mejora del medio ambiente.

Por último, aunque el art. 45 CE se centra en la protección del medio ambiente, muchas iniciativas contra la despoblación tienen componentes ambientales que buscan compatibilizar la revitalización rural con la sostenibilidad ecológica. España participa activamente en el Pacto Rural Europeo (EU Rural Pact), que promueve estrategias integradas de desarrollo territorial vinculando sostenibilidad ambiental, conectividad y empleo rural. Estas estrategias incluyen la gestión sostenible del territorio y del patrimonio natural, el fomento de actividades compatibles con la conservación ambiental (ecoturismo, agricultura ecológica) y los incentivos a la creación de empleo rural ligado a la protección del paisaje y la biodiversidad.

4. CONCLUSIONES

La despoblación no puede ser considerada, desde una perspectiva jurídico-constitucional, como un fenómeno neutro o meramente demográfico. Se trata de un proceso estructural que incide de forma directa en la efectividad territorial de los derechos y en la operatividad real del modelo de Estado social y democrático de derecho diseñado por la Constitución de 1978. La pérdida continuada de población en determinadas áreas del territorio no responde únicamente a dinámicas económicas o sociológicas espontáneas, sino que proyecta consecuencias jurídicas relevantes en la medida en que condiciona el acceso efectivo a servicios públicos esenciales, altera las condiciones materiales de ejercicio de derechos y tensiona el principio de cohesión territorial que informa el diseño constitucional del Estado autonómico.

Desde esta perspectiva, la despoblación debe ser entendida como una variable estructural del sistema constitucional, capaz de afectar tanto a la garantía material de los derechos fundamentales como a la realización de los principios rectores de la política social y económica. El territorio no es un elemento accesorio del orden constitucional, sino un factor determinante en la distribución real de oportunidades jurídicas y sociales. Cuando la reducción progresiva de población comporta la supresión o debilitamiento de servicios educativos, sanitarios, administrativos o culturales, lo que se produce no es únicamente un ajuste organizativo, sino una alteración sustancial de las condiciones de igualdad en el ejercicio de la ciudadanía.

El estudio realizado permite afirmar que el núcleo del problema se sitúa en la dimensión material del principio de igualdad. El art. 14 CE proscribía las discriminaciones arbitrarias, pero es el art. 9.2 CE el que impone a los poderes públicos el deber positivo de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Allí donde la despoblación genera déficits acumulativos de servicios y oportunidades, el lugar de residencia tiende a convertirse en un factor determinante del nivel de protección jurídica efectiva. No se trata de diferencias legítimas derivadas de la diversidad territorial o de la autonomía organizativa, sino de desigualdades estructurales que afectan a la posición jurídica de los ciudadanos y que, de consolidarse, comprometen la coherencia del Estado social.

La incidencia de la variable demográfica se proyecta de manera singular sobre determinados derechos y principios constitucionales. El derecho a la educación puede verse afectado cuando el cierre de centros o la concentración excesiva de recursos imponen cargas desproporcionadas a las familias y limitan la accesibilidad en condiciones razonables de proximidad. La protección de la familia y de la infancia se resiente cuando la ausencia de infraestructuras básicas, servicios de conciliación o redes de apoyo institucional debilita el mandato del art. 39 CE. El derecho a un medio ambiente adecuado adquiere una dimensión compleja en territorios despoblados, donde el abandono de la gestión activa puede traducirse en deterioro ecológico, pérdida de biodiversidad o degradación del patrimonio natural y cultural. Incluso las libertades informativas y el pluralismo pueden verse indirectamente condicionados por la desaparición de tejido social y mediático en entornos rurales.

En este contexto, la cuestión no radica en si la despoblación vulnera automáticamente la Constitución, sino en si la pasividad pública frente a sus efectos puede generar un déficit estructural de efectividad constitucional. La respuesta debe formularse con cautela, pero también con claridad: cuando la reducción demográfica produce una disminución significativa y persistente en el nivel de acceso a derechos y servicios esenciales, el mandato de igualdad material y el principio de cohesión territorial exigen una reacción institucional proporcionada. La Constitución no garantiza idénticas condiciones en todo el territorio, pero sí impide que el territorio se convierta en un factor de exclusión o de degradación sustancial de la ciudadanía.

Desde esta óptica, la adopción de medidas jurídico-administrativas de diferenciación territorial no solo resulta compatible con el principio de igualdad, sino que puede constituir una manifestación legítima del mismo. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la igualdad no prohíbe toda diferencia de trato, sino únicamente aquellas que carecen de justificación objetiva y razonable. En consecuencia, políticas públicas que introduzcan incentivos fiscales específicos, refuercen la financiación de servicios en zonas de baja densidad, establezcan garantías reforzadas de prestación o integren la variable demográfica en la planificación sectorial encuentran fundamento constitucional cuando persiguen corregir desigualdades estructurales y respetan criterios de proporcionalidad, temporalidad y adecuación al fin perseguido.

La respuesta a la despoblación no puede, sin embargo, limitarse a medidas sectoriales fragmentadas. Desde la perspectiva del derecho administrativo, el fenómeno exige una reorientación de los instrumentos clásicos de intervención pública hacia una planificación estratégica integrada, apoyada en la cooperación interadministrativa y en la gobernanza multinivel. El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales comparten responsabilidades en la garantía de servicios y en la ordenación del territorio; la ausencia de coordinación efectiva puede traducirse en duplicidades, vacíos competenciales o respuestas desiguales que agraven las disparidades existentes. La incorporación sistemática de la variable demográfica en la elaboración normativa, en la programación presupuestaria y en los sistemas de financiación territorial se revela, por tanto, como una exigencia de coherencia institucional.

En última instancia, la despoblación interpela al propio equilibrio del modelo constitucional. La Constitución de 1978 consagra un Estado comprometido con la solidaridad y el equilibrio territorial, no un orden indiferente a la progresiva desertificación institucional de amplias zonas del país. Si la ciudadanía se ejerce en condiciones sustancialmente divergentes según el lugar de residencia, el principio democrático se debilita en su dimensión territorial y la igualdad formal corre el riesgo de vaciarse de contenido material. La cohesión no es una cláusula ornamental, sino un presupuesto de legitimidad del Estado social.

De todo lo anterior se desprende que el desafío demográfico debe ser abordado como una cuestión estructural de justicia constitucional y de buena administración. No se trata únicamente de revertir tendencias poblacionales, sino de garantizar que la efectividad territorial de los derechos no dependa de la densidad demográfica. La acción pública frente a la despoblación encuentra así su fundamento en la exigencia de preservar la igualdad sustancial, la cohesión territorial y la sostenibilidad del modelo constitucional. Garantizar que el territorio no se convierta en un factor de exclusión jurídica constituye, en definitiva, una condición necesaria para la vigencia real del Estado social y democrático de derecho.

FINANCIACIÓN

Proyecto I+D+I «Análisis del periodismo local y el sentido de comunidad en el despliegue de estrategias territoriales de comunicación en zonas despobladas», financiado por la Convocatoria 2023 de Proyectos de Investigación Científica y Transferencia Tecnológica de la Junta de Castilla-La Mancha, y cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), dentro del ámbito de las Ciencias Sociales-Despoblación (Ref. SBPLY/23/180225/000066).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alegre Martínez, M. A. (1996). *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*. Universidad de León. <http://dx.doi.org/10.18002/10612/25953>
- Álvarez González, E. M. (2023). *Régimen jurídico de la despoblación en España*. Aranzadi.
- Bastida Freijedo, F. J. (2004). Medios de comunicación social y democracia en veinticinco años de Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 71, 161-186. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-71-mayoagosto-2004/medios-de-comunicacion-social-y-democracia-en-veinticinco-anos-de-constitucion-2>
- Bielza de Ory, V. (2003). Problemas socioeconómicos y territoriales de la despoblación y principios de intervención de las políticas públicas. En S. Escolano Utrilla y J. R. de la Riva Fernández (coords.), *Despoblación y ordenación del territorio* (pp. 15-26). Diputación Provincial de Zaragoza e Institución Fernando el Católico.
- Boecio (1847). Liber contra Eutychen et Nestorium. En J. P. Migne (ed.), *Patrologiae cursus completus: Series latina* (vol. 64, cols. 1337-1354).
- Bustos Jiménez, A. (2009). La escuela rural española ante un contexto en transformación. *Revista de Educación*, 350, 449-461. <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-antiores/2009/re350/re350-19.html>

- Campo Vidal, M. (2020). *La España despoblada: Crónicas de emigración, abandono y esperanza*. Sagesse.
- Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. (2009). *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*. Wolters Kluwer.
- Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. (2018). *Comentarios a la Constitución Española. XL aniversario*. Boletín Oficial del Estado y Wolters Kluwer. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2018-94
- Clout, H. D. (1976). *Geografía rural*. Oikos-Tau.
- Delgado Piqueras, F. (1993). Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, 49-79. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-38-mayoagosto-1993/regimen-juridico-del-derecho-constitucional-al-medio-ambiente-2>
- Del Molino, S. (2016). *La España vacía*. Turner.
- Domínguez Álvarez, J. L. (2021). *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Embid Irujo, A. (1983). *Las libertades en la enseñanza*. Tecnos.
- Fernández-Miranda Campoamor, A. (1984). Comentario al artículo 20 de la Constitución Española. En O. Alzaga Villamil (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas: Constitución española de 1978* (vol. 2, pp. 453-570). Edersa.
- Fernández Tomás, A., Sánchez Legido, Á. y Ortega Terol, J. M. (2012). *Cuenca, Soria y Teruel y su encaje en un área meridional escasamente poblada*. Confederación de Empresarios de Cuenca (CEO-CEPYME-Cuenca), Federación de Organizaciones de Teruel (CEO-CEPYME-Teruel) y Federación de Organizaciones Empresariales Sorianas (FOES). <https://sspa-network.eu/wp-content/uploads/2017/03/Cuenca-Soria-y-Teruel-SPA-Definitivo53.pdf>
- García-Atance y García de Mora, M. V. (dir.) (2003). *Derecho Constitucional III*. Colex y UNED.
- Gil Ibáñez, J. L. y Romero Rey, C. (2023). *Constitución española comentada. Comentarios, concordancias, doctrina del Tribunal Constitucional e índice analítico*. Colex.
- López Guerra, L., Espín, E., García Morillo, J., Pérez Tremps, P. y Satrustegui, M. (2018). *Derecho constitucional. Vol. 1: El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos* (11.ª ed.). Tirant lo Blanch.
- López Menudo, F. (1991). El derecho a la protección del medio ambiente. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10, 161-201. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-del-centro-de-estudios-constitucionales/numero-10-septiembrediciembre-1991/el-derecho-la-proteccion-del-medio-ambiente-1>
- López Ramón, F. (1980). *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*. Publicaciones del Real Colegio de España.
- Mira i Casterá, J. F. (1978). *Els valencians i la terra*. Eliseu Climent.
- Molero Martín-Salas, M. (2013). Mujer y discapacidad: “doble barrera” en el ámbito laboral. *Revista Anuario Parlamento y Constitución*, 15, 309-344. <https://doi.org/10.71206/rapc.153>
- Molero Martín-Salas, M. P. (2018). La visibilidad de la mujer en la Constitución. En L. M. Romero Flor y M. C. Contreras Cortés (eds.), *La “igualdad” de género en el ordenamiento jurídico* (pp. 21-28). Universidad de Castilla-La Mancha.
- Molina Ibáñez, M., Camarero Rioja, L., Sumpsi Viñas, J. M., Bardají Azcárate, I. y Pérez Campaña, R. (2023). El proceso de despoblación: desequilibrios e inequidades sociales. En Y. Gómez Sánchez (coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp. 15-80). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Myrdal, G. (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica.
- Pazos-Vidal, S. (2024). La delimitación conceptual del reto demográfico: la determinación de sus dimensiones. En D. Santiago Iglesias (dir.) y N. Betetos Agrelo (coord.), *Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico* (pp. 23-71) [serie Claves del Gobierno Local, 42]. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Pérez Royo, J. (1994). *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons.
- Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2017). *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras* [informe del Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales – CEDDAR]. Asociación Española de Geografía. <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/10/La-despoblación-rural-en-España-CEDDAR.pdf>
- Rey Martínez, F. (2008). La discriminación múltiple: una realidad antigua, un concepto nuevo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84, 251-283. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-84-septiembrediciembre-2008/la-discriminacion-multiple-una-realidad-antigua-un-concepto-nuevo-2>
- Rey Martínez, F. (2014). El principio de igualdad en el contexto de la crisis del Estado social: diez problemas actuales. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, 8, 289-312.
- Romero González, J. (1980). *La despoblación de La Mancha (evolución de la población en Albacete y su problemática actual)* [serie I: Ensayos históricos y científicos, n.º 5]. Instituto de Estudios Albacetenses Don Juan Manuel.
- Rubio Llorente, F. (1991). La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: introducción. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, 9-36. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-31-eneroabril-1991/la-igualdad-en-la-jurisprudencia-del-tribunal-constitucional-introduccion-2>
- Sánchez Agesta, L. (1984). *Sistema político de la Constitución española de 1978*. Editora Nacional.
- Sargant, F. P. (1974). Aspectos económicos de la localización industrial y sociológica urbana. En B. Secchi (coord.), *Análisis de las estructuras territoriales* (2.ª ed., pp. 120-143). Ariel.
- Velasco Caballero, F., Martínez Sánchez, C. y Loras Gimeno, D. (2023). Incentivos económicos y medidas financieras. En Y. Gómez Sánchez (coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp. 307-334). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2024-03/a-1171-despoblacion-cohesion-territorial-accesible.pdf>