

9.

Las desigualdades territoriales y su relación con la despoblación en España

Territorial inequalities in Spain in relation to depopulation

Ana López Navío¹
Universidad de Granada
alopeznavio@ugr.es

Resumen: El presente trabajo analiza la relación entre despoblación y desigualdades territoriales desde el ámbito del Derecho Público. Para ello, se examinan los principios constitucionales que estructuran la organización territorial del Estado —unidad, autonomía y solidaridad— y la interpretación que de los mismos ha realizado el Tribunal Constitucional. Asimismo, se reflexiona sobre el papel de las Administraciones Públicas, especialmente de las entidades locales, en la adopción de políticas orientadas a garantizar la cohesión territorial y a asegurar la prestación equilibrada de los servicios públicos. El estudio pone de relieve la necesidad de reforzar los instrumentos jurídicos e institucionales que permitan afrontar eficazmente los retos demográficos desde una perspectiva constitucional.

Palabras clave: Despoblación, Desigualdades territoriales, Servicios públicos fundamentales, Principio de solidaridad., Autonomía local.

Abstract: *This paper analyses the relationship between depopulation and territorial inequalities from a public law standpoint. To this end, it examines the constitutional principles that structure Spain's territorial organization—unity, autonomy, and solidarity—and the interpretation given to them by the Constitutional Court. In addition, the study reflects on the role of public administrations, particularly local governments, in the design and implementation of policies aimed at strengthening*

1 Profesora Ayudante Doctora de Derecho Constitucional. Universidad de Granada, España.

territorial cohesion and ensuring balanced access to public services. The analysis highlights the need to reinforce legal and institutional mechanisms capable of addressing demographic challenges within the framework of the constitutional state.

Keywords: Depopulation. Territorial inequalities, Fundamental public services, Principle of solidarity, Local self-government.

I. Introducción

La despoblación de amplias zonas del territorio español se ha consolidado en las últimas décadas como uno de los principales desafíos estructurales para el Estado y para las Administraciones Públicas. Este fenómeno, que afecta especialmente a los municipios rurales y a las áreas del interior peninsular, no constituye únicamente una cuestión demográfica o económica, sino que plantea también importantes implicaciones desde la perspectiva jurídica y constitucional. La pérdida continuada de población en determinados territorios incide directamente en la capacidad de las Administraciones para garantizar una prestación adecuada y equilibrada de los servicios públicos fundamentales, generando en ocasiones situaciones de desigualdad territorial que pueden afectar al ejercicio efectivo de derechos por parte de la ciudadanía.

En este contexto, el análisis de la despoblación exige necesariamente una aproximación desde el Derecho Público, en la medida en que corresponde a los poderes públicos articular los instrumentos normativos, financieros e institucionales que permitan garantizar la cohesión territorial y la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos con independencia del lugar en el que residan. La Constitución española de 1978 contiene diversos principios y mandatos que orientan la actuación de los poderes públicos en esta materia, especialmente aquellos relacionados con la organización territorial del Estado y con la obligación de promover un equilibrio económico, social y territorial entre las distintas partes del territorio nacional.

Entre dichos principios destacan, de manera particular, los de unidad, autonomía y solidaridad, recogidos en el artículo 2 de la Constitución. Estos principios constituyen los pilares sobre los que se articula el modelo territorial del Estado y han sido objeto de una amplia interpretación por parte del Tribunal Constitucional, que ha perfilado su alcance y sus efectos en la distribución del poder entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales.

Partiendo de estas premisas, el presente trabajo tiene como objetivo analizar, desde una perspectiva jurisprudencial, la relación existente entre las desigualdades territoriales en la prestación de los servicios públicos fundamentales y los procesos de despoblación que afectan a numerosos municipios españoles. Para ello, se examinará la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado de los principios de unidad, autonomía

y solidaridad, con el fin de valorar en qué medida estos principios pueden servir de fundamento para el desarrollo de políticas públicas orientadas a garantizar la cohesión territorial y a combatir los desequilibrios demográficos.

II. Desigualdades producidas en la prestación de los servicios públicos fundamentales como causa de despoblación

La despoblación no constituye un fenómeno aislado ni responde exclusivamente a dinámicas demográficas espontáneas, sino que en numerosos casos se encuentra estrechamente vinculada a las desigualdades existentes en la prestación de los servicios públicos fundamentales. La reducción progresiva de infraestructuras educativas, sanitarias, asistenciales o de transporte en determinados territorios genera un círculo vicioso en el que la pérdida de servicios provoca pérdida de población y, a su vez, la disminución de población justifica nuevos recortes o limitaciones en la prestación de dichos servicios.

Esta dinámica plantea una cuestión de indudable relevancia jurídica: hasta qué punto las diferencias territoriales en el acceso a servicios esenciales pueden incidir en el ejercicio efectivo de derechos constitucionalmente reconocidos. En un Estado social y democrático de Derecho, la garantía formal de los derechos no resulta suficiente si no va acompañada de condiciones materiales que permitan su disfrute en condiciones de igualdad real. Desde esta perspectiva, resulta necesario analizar la relación entre despoblación, desigualdad territorial y efectividad de los derechos.

1. La despoblación y la efectividad de los derechos en el Estado social y democrático de derecho

El fenómeno de la despoblación que afecta a numerosos territorios del Estado español no debe interpretarse únicamente como una cuestión demográfica o económica, sino también como un problema estrechamente vinculado con la garantía efectiva de los derechos humanos en el marco del Estado social y democrático de Derecho. En efecto, la progresiva pérdida de población en determinadas zonas rurales y la consiguiente reducción o desaparición de servicios públicos esenciales pueden repercutir directamente en el ejercicio real y efectivo de diversos derechos constitucionales.

En un Estado social y democrático de Derecho, los derechos no se agotan en su reconocimiento formal dentro del ordenamiento jurídico, sino que exigen condiciones materiales que permitan su ejercicio efectivo por parte de toda la ciudadanía. La Constitución española de 1978 incorpora esta dimensión material de los derechos al establecer, en

su artículo 9.2, el mandato dirigido a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Desde esta perspectiva, las desigualdades territoriales derivadas de la despoblación pueden convertirse en uno de esos obstáculos estructurales que dificultan la efectividad de los derechos.

La disminución de población en determinados municipios suele ir acompañada de una reducción progresiva de servicios públicos esenciales como la educación, la sanidad, el transporte o los servicios sociales. Esta situación puede afectar al acceso efectivo a derechos constitucionalmente reconocidos, tales como el derecho a la educación, el derecho a la protección de la salud o el acceso a los servicios sociales básicos. Aunque el ordenamiento jurídico reconozca formalmente estos derechos a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, la realidad territorial puede generar diferencias significativas en su disfrute dependiendo del lugar de residencia.

En este contexto, el principio de solidaridad territorial adquiere una especial relevancia. La Constitución establece que la organización territorial del Estado debe garantizar un equilibrio económico, adecuado y justo entre las distintas partes del territorio, evitando que las diferencias territoriales se traduzcan en desigualdades estructurales incompatibles con el principio de igualdad. La solidaridad interterritorial actúa así como un instrumento constitucional destinado a asegurar la cohesión territorial y a prevenir situaciones de exclusión o desventaja derivadas de factores geográficos o demográficos.

Asimismo, la garantía de los derechos en los territorios afectados por procesos de despoblación se vincula estrechamente con el papel de las entidades locales dentro del sistema institucional. Los municipios, como nivel de administración más cercano a la ciudadanía, desempeñan una función esencial en la prestación de servicios públicos y en la articulación de políticas orientadas a garantizar el bienestar de las comunidades locales. La autonomía local reconocida constitucionalmente constituye, por tanto, un elemento clave para asegurar una respuesta institucional eficaz frente a los retos que plantea el declive demográfico.

En definitiva, la despoblación plantea desafíos que trascienden el ámbito estrictamente demográfico o territorial y que inciden directamente en la efectividad del sistema de derechos propio del Estado social y democrático de Derecho. La garantía real de los derechos humanos exige, en consecuencia, la adopción de políticas públicas orientadas a corregir los desequilibrios territoriales, fortalecer la cohesión social y asegurar que el lugar de residencia no se convierta en un factor determinante en el acceso a los derechos y a los servicios públicos fundamentales.

2. Desigualdades territoriales en la prestación de servicios públicos fundamentales

La despoblación que sufre España afecta de forma directa en el ejercicio y disfrute de numerosos derechos constitucionales, llegando a crear importantes desigualdades entre los habitantes de las ciudades y de los pequeños municipios. Un claro ejemplo de esto son

los efectos de los recortes en la prestación de los servicios públicos, muchos de ellos básicos, en una pretensión de los poderes públicos de ahorrar costes a corto plazo. Acciones como estas pueden provocar consecuencias nefastas en un futuro no muy lejano.

Esta situación está provocando una profunda ruptura entre el mundo rural y el urbano, pues se crean graves desigualdades entre los ciudadanos dando lugar a «ciudadanos de primera y de segunda clase». Los poderes públicos parecen olvidar a veces la existencia de los pequeños municipios, focalizando así sus inversiones y políticas públicas sólo en las áreas urbanas, mientras que los pequeños municipios no disponen en muchas ocasiones de financiación para sostener los servicios públicos más básicos, agravándose así la situación de desigualdad y, consecuentemente, la despoblación rural.

El defensor del pueblo ha llegado a afirmar al respecto que esta *«situación genera una brecha de desigualdad que es incompatible con los principios constitucionales de equidad e igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos. De ahí que el problema de la despoblación sea una cuestión de derechos y libertades pues lo que está en debate es el principio mismo de igualdad, y eso afecta a todos los españoles, vivan donde vivan»*².

El estudio de esta problemática debe abordarse desde el Derecho Público. Es a esta rama del Derecho a la que le corresponde la implementación de los instrumentos necesarios para que las diferentes Administraciones Públicas comiencen a eliminar estos problemas y desigualdades con efectividad. Podemos destacar por su importancia, la necesidad de contar con un adecuado marco de financiación hasta mantener y mejorar la calidad de los servicios públicos en los pequeños núcleos rurales.

Respecto a los derechos constitucionales que pueden verse afectados por esta situación, debemos destacar muy especialmente los derechos sociales ya que éstos, pese a una pieza clave del modelo de Estado social previsto en la Constitución, no generan, por sí mismos, derechos constitucionales que sean directamente aplicables sin necesidad de desarrollo normativo, por lo que no están garantizados por los mecanismos que hacen posible su aplicación directa en ausencia de desarrollo legislativo. Son, en su mayoría, derechos sociales que se recogen dentro del Capítulo Tercero del Título Primero de la Constitución, rubricado *«De los principios rectores de la política social y económica»*.

Son muchas las causas que dan lugar a esta situación. Puede destacarse, por ejemplo, el desequilibrio entre comunidades autónomas en función de su ámbito competencial y la capacidad de gestión que éstas poseen. Sin embargo, nos centraremos principalmente en las diferencias que pueden darse en el disfrute de algunos derechos entre los núcleos más rurales y los grandes núcleos urbanos.

2 DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual del Defensor del Pueblo 2018*, Madrid.

III. Principios fundamentales en torno a la vertebración territorial del Estado

Es conveniente realizar un estudio de los tres principios fundamentales en torno a la vertebración territorial del Estado. Éstos se encuentran recogidos en el artículo 2 de la Constitución Española y son los siguientes: unidad, autonomía y solidaridad. Este artículo establece que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

En relación a los municipios, la aplicación de estos principios supondrá que todos ellos, incluso los pequeños, gozarán de la autonomía necesaria para gestionar sus intereses. Sin embargo, esa autonomía debe estar integrada siempre en el conjunto del Estado ya que, sin esa unidad, no podrá entenderse la existencia de dicha autonomía. En relación al principio de solidaridad, éste constituirá el punto de equilibrio entre los dos anteriores. Este principio debe garantizar la cohesión territorial, económica y social de los municipios que conforman el estado español. Este punto debe ponerse en concordancia con la posibilidad de que en unas regiones o zonas se produzca un mayor desarrollo económico y/o social que haga que gocen de un mayor bienestar y, consecuentemente, sean lugares donde el crecimiento de la población sea mayor. De igual modo, puede suceder que determinadas zonas, generalmente pequeños municipios, sufran el efecto contrario, produciéndose en este caso una despoblación de estas zonas. Esta diferencia en el desarrollo de unas zonas y otras está estrechamente vinculada con la calidad y el nivel de los servicios públicos, e incluso sobre el coste que supone mantenerlos. El principio de solidaridad interterritorial debería, por tanto, tender a evitar y, en su caso, corregir o paliar estas desigualdades territoriales ya que son las causantes, en la mayoría de las ocasiones, de la despoblación de numerosos municipios³.

En esta labor la Administración Local juega un papel determinante como último escañón de los tres niveles de Administración territorial existentes en España. Nuestra Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de los municipios, como parte integrante de este nivel de Administración territorial, en sus artículos 137 y 140. Debemos recordar que nuestra Constitución sólo establece un reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, absteniéndose de reconocer competencias materiales a los entes locales sobre sectores específicos. Sin embargo, al establecerse la garantía institucional de la autonomía local, se obliga a que el Estado y las comunidades autónomas, al disponer sobre las materias de su competencia, entreguen a las corporaciones la competencia de los asuntos que deben gestionarse desde sus demarcaciones⁴.

3 GARCÍA JIMÉNEZ, A., «La despoblación: una cuestión de Estado», *Revista jurídica de Castilla y León*, núm.52, octubre 2020, p. 44.

4 MUÑOZ MACHADO, Santiago, «Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las administraciones públicas», *Revista de administración pública*, núm. 100-102, fascículo 3, 1983, p. 1871.

1. El principio de unidad según el Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional (en adelante, TC) dispuso que la unidad nacional «se traduce en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional» (STC 4/1981); el Estado, por eso, «queda colocado en una posición de superioridad tanto en relación a las Comunidades Autónomas como a los entes locales» (SSTC 4/1982 y 76/1983).

El principio de unidad se proyecta en el orden económico y social, de este modo, «La exigencia de que el orden económico sea uno en todo el ámbito del estado es más imperiosa dado el carácter plural o compuesto de nuestra organización política territorial. La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores» (SSTC 1/1982, 88/1986, 64/1990)⁵.

El TC dispuso lo siguiente: «el artículo 1.2 CE proclama que “[l]a soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. El precepto, “base de todo nuestro ordenamiento jurídico», atribuye, por tanto, con carácter exclusivo la titularidad de la soberanía nacional al pueblo español, unidad ideal de imputación del poder constituyente y, como tal, fundamento de la Constitución y del Ordenamiento jurídico y origen de cualquier poder político». (STC 42/2014).

Asimismo, la Sentencia estableció que «si en el actual ordenamiento constitucional solo el pueblo español es soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano. Un acto de este poder que afirme la condición de “sujeto jurídico” de soberanía como atributo del pueblo de una Comunidad Autónoma no puede dejar de suponer la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español. Por ello, no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo».

De este modo, el principio de unidad implicaría que el Estado quedaría ubicado en una posición de superioridad respecto del resto de entidades territoriales. Así lo recoge nuestra Carta Magna en diversos preceptos, tanto en relación con las comunidades autónomas, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2).

Esta exigencia implícita de que el orden económico sea uno en todo el ámbito del territorio español es especialmente importante debido al carácter plural o compuesto de nuestra organización política territorial. Esta unidad del orden económico nacional es un presupuesto inexcusable para que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias económicas no conlleve a desigualdades entre territorios que puedan producir perjuicios en los mismos como las ya mencionadas des-

5 <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=2&tipo=2>

igualdades producidas en la prestación de los servicios públicos fundamentales, causando en gran medida de la despoblación de las zonas que las sufren.

2. El principio de autonomía según el Tribunal Constitucional

El TC ha dispuesto en múltiples ocasiones que *«la autonomía hace referencia a un poder limitado. Autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución»*. (STC 4/1981). Igualmente, también ha señalado que *«las Comunidades Autónomas gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política»* (SSTC 4/1981 y 25/1981). Por eso, *«pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia»*. (STC 35/1982)⁶.

Debemos destacar, en primer lugar, que este principio de autonomía debe coexistir con el principio de unidad anteriormente analizado. De este modo, se debe mantener y respetar la unidad del Estado y, a su vez, permitir la gestión de determinadas parcelas de la vida política y administrativa a las comunidades autónomas y, en menor medida, a las entidades locales. El TC ha interpretado en numerosas ocasiones el concepto de autonomía, afirmando que: *«la Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española [...] Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el art. 137 de la Constitución al decir que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"»*. (STC 4/1981).

Añade el TC en la Sentencia anteriormente mencionada que *«ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún (sic) este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución»*.

Como vemos, el criterio del Tribunal es el de subrayar que la autonomía no puede asemejarse a la soberanía, sino que, partiendo de la unidad del Estado, cada región podrá gozar de cierta autonomía reflejada sobre todo en las competencias que le son asignadas por la Constitución. Muestra de ello es la delimitación del ámbito de estos poderes autónomos que la Constitución establece en su artículo 137, circunscribiéndolos a la «gestión

6 <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=2&tipo=2>

de sus respectivos intereses», lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo.

Respecto a este «interés», el TC estableció que *«concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio»*. (STC 4/1981).

Respecto al reparto de poder por parte del Estado y las comunidades autónomas con el ámbito local el TC afirmó lo siguiente: *«al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de "libertad de configuración", pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias»*. (STC 41/2016).

De forma más reciente, el TC ha definido la autonomía local constitucionalmente garantizada como *«una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar. Se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible. La autonomía local permite configuraciones legales diversas»*. (STC 105/2019).

Vemos pues necesario el impulso de esta autonomía local para que se dé una mayor intensidad de la participación de los Gobiernos Locales en la toma de decisiones que sean adoptadas por los ámbitos autonómicos, estatales y comunitarios para así evitar o, al menos, paliar la despoblación que están sufriendo determinados municipios debido a las desigualdades territoriales que se producen.

Consideramos que se les debe otorgar la capacidad de participar en la elaboración de cuantas medidas deban adoptarse al efecto, así como la autonomía suficiente en la gestión de las mismas en el marco de las relaciones interadministrativas establecidas pues es desde este nivel administrativo donde pueden observarse con más precisión las necesidades de la zona y, por tanto, aportar soluciones eficaces para evitar problemas mayores y solventar los ya existentes.

3. El principio de solidaridad según el Tribunal Constitucional

El principio de solidaridad es, en palabras del propio TC, *«el corolario de la autonomía»* (STC 25/1981), pues ésta *«no se garantiza por la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad»* (STC 64/1990). El TC se ha referido, así a un *«deber de auxilio recíproco»* (STC 18/1982), y *«de recíproco apoyo y mutua lealtad»* (STC 96/1986), *«concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución»* (STC 11/1986). Esta lealtad constitucional, que el TC ve encarnada en este principio, *«obliga a todos, incluido*

el Estado» (STC 208/1999). En el Título VIII, los arts. 138 y 139 concretan este principio, y el art. 158.2 prevé, para hacerlo efectivo el Fondo de Compensación Interterritorial⁷.

Asimismo, el TC interpretó en sus inicios que «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas se da sobre la base de la unidad nacional (art. 2)» (STC 25/1981). Posteriormente, dispuso que el principio de solidaridad implica que tanto el Estado como las comunidades autónomas «están sometidos a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución» (STC 96/1986).

De forma más reciente, ha manifestado que «las actuaciones del Estado y de las comunidades autónomas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional» (STC 101/2016); principio que «deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas, dimanante del general deber de auxilio recíproco, "que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas"; y que "es concreción, a su vez, de un deber general de fidelidad a la Constitución"» (STC 215/2014).

Debemos señalar, por tanto, que es el Estado el que debe garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad velando por que se establezca un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español. Podemos decir que, en gran medida, este principio engloba y equilibra los dos anteriores, ya que la solidaridad es el principio de articulación que va a permitir la integración de los intereses particulares a los que responde el principio de autonomía y los intereses generales contemplados en el principio de unidad del Estado. Este principio de solidaridad territorial es uno de los conceptos básicos de nuestra Constitución que debemos integrar en la gestión de los municipios, profundizando en una economía colaborativa y en una mejora de la eficiencia de los servicios básicos y las administraciones.

IV. El papel de las Administraciones públicas en la lucha contra la despoblación

Las Administraciones Públicas juegan un papel determinante en la lucha contra la despoblación. No sólo son el instrumento para materializar las políticas públicas orientadas a tal fin, sino también las encargadas de prestar servicios básicos como la educación o la sanidad, así como de gestionar adecuadamente los recursos. Es muy necesario impulsar con mayor intensidad la participación de los Gobiernos Locales en la toma de decisiones que en los ámbitos, autonómicos, estatales y comunitarios sean adoptadas en relación con la despoblación y la toma de decisiones para solventar este problema. Es importante otorgarles la capacidad de participación en la toma de decisiones y en la elaboración de

7 <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=2&tipo=2>

medidas a adoptar en sus respectivos territorios, así como la autonomía suficiente para la gestión de las mismas en el marco de las relaciones interadministrativas establecidas.

La gobernanza local puede ser una herramienta muy eficaz frente a la despoblación y el resto de los retos demográficos. Esta puede suponer una pretensión no sólo legítima para los Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares sino también un instrumento eficaz para abordar la crisis territorial que generan los desafíos demográficos. La igualdad de oportunidades que los poderes públicos deben ofrecer a la ciudadanía cobra mayor intensidad en los territorios con desafíos demográficos. Para lograr este equilibrio es necesario que los Gobiernos Locales posean una suficiente representatividad, dándoles así la necesaria capacidad de resolución y gestión de los recursos públicos disponibles para lograr una cohesión real entre territorios. Es igualmente necesario el refuerzo del protagonismo de los Municipios, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares como entidades de referencia para el sostenimiento de las Entidades Locales con riesgo demográfico, concediéndoles la gestión de los suficientes recursos para garantizar la prestación de los servicios públicos de competencia local⁸.

V. Conclusiones

El análisis realizado permite afirmar que la despoblación no puede abordarse exclusivamente como un fenómeno demográfico o económico, sino que constituye también un problema de naturaleza constitucional. La progresiva pérdida de población en determinados territorios pone en tensión elementos esenciales del modelo de Estado diseñado por la Constitución de 1978, especialmente en lo relativo a la garantía de la igualdad en el acceso a los servicios públicos y a la cohesión territorial.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha configurado los principios de unidad, autonomía y solidaridad como ejes vertebradores del sistema territorial español. Lejos de operar de forma aislada, estos principios deben interpretarse de manera conjunta y equilibrada. La unidad asegura la existencia de un marco común que evita fracturas estructurales en el orden político y económico; la autonomía permite la gestión diferenciada de los intereses propios de cada territorio; y la solidaridad actúa como principio de articulación que impide que el ejercicio de la autonomía genere desequilibrios incompatibles con la cohesión territorial.

Desde esta perspectiva, la despoblación evidencia las limitaciones prácticas en la efectividad del principio de solidaridad interterritorial cuando no se acompaña de instrumentos financieros adecuados y de una cooperación leal entre los distintos niveles de gobierno. La igualdad constitucional no exige uniformidad absoluta, pero sí impone que las diferencias territoriales no se traduzcan en desventajas estructurales en el acceso a servicios esenciales como la sanidad, la educación, los servicios sociales o las infraestructuras básicas.

8 https://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/declaracion_los_gobiernos_locales_contra_la_despoblacion.pdf

Asimismo, el papel de la autonomía local adquiere una relevancia especial en este contexto. La garantía institucional de la autonomía municipal, tal como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional, exige dotar a las entidades locales de competencias reales y de recursos suficientes para gestionar eficazmente los intereses propios de sus comunidades. Sin una financiación adecuada y sin mecanismos efectivos de cooperación interadministrativa, la autonomía local corre el riesgo de convertirse en una proclamación formal carente de contenido material.

En definitiva, la lucha contra la despoblación requiere una lectura dinámica y finalista de los principios constitucionales que rigen la organización territorial del Estado. La cohesión territorial no es únicamente un objetivo político, sino una exigencia constitucional derivada de los principios de solidaridad e igualdad. Solo mediante una acción coordinada de todas las Administraciones Públicas, basada en la lealtad institucional y en un reparto equilibrado de recursos y competencias, podrá garantizarse que el lugar de residencia no condicione de manera determinante el ejercicio efectivo de los derechos de la ciudadanía.

La despoblación, en suma, interpela directamente al modelo territorial del Estado y obliga a reforzar los mecanismos que aseguren una vertebración real y efectiva del territorio, compatible con la diversidad y respetuosa con la autonomía, pero firmemente comprometida con la igualdad sustancial entre todos los españoles.

Bibliografía

- AA. VV., *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978–2018: libro homenaje a Luis López Guerra*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- AA. VV., *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación*. Grupo de geografía rural de la AGE y Universidad de Valladolid, 2021.
- AJA FERNÁNDEZ, E., *Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 2003.
- CEJUDO, E. Y NAVARRO, F., «Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de Italia, España y Francia», *Perspectives on rural development*, núm. 3, Universidad del Salento, 2019.
- CLAVERO ARÉVALO, M. F., «La garantía constitucional contra las leyes que vulneran la autonomía local», *Revista de estudios de la administración local*, núm. 291, 2003.
- GARCÍA JIMÉNEZ, A., «La despoblación: una cuestión de Estado», *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 52. octubre 2020.

GARCÍA ROCA, F. J., «Los riesgos de una buena Constitución vieja: tiempos de reformas y democracia de consenso», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 106, primer semestre de 2019.

— «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, vol. 2, 1997.

DEFENSOR DEL PUEBLO, Informe Anual del Defensor del Pueblo, años 2018–2023.

LOSA MUÑOZ, V. Y VAQUERO GARCÍA, A., «La problemática de la despoblación rural y el reto demográfico ¿Qué se puede hacer desde el ámbito local?», *Red Localis*, 2020.

MARTÍNEZ-ARNÁIZ, M., MÍNGUEZ, C., MARTÍN-VIDE, J., OJEDA-ZUJAR, J. RUIZ-SINOGA, J.D., «Geovacui: geografía y ciencia ciudadana ante el reto de la despoblación rural», *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación*, Actas ColoRural, Valladolid: AGE, 2020.

MOLINERO HERNANDO, F. & ALARIO TRIGUEROS, M., «Ante el reto de la despoblación de la España interior y sus diferencias regionales», en Cejudo, E. Y Navarro, F., *Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de Italia, España y Francia. Perspectives on rural development*, núm. 3, Universidad del Salento, 2019.

MARTÍN REBOLLO, L., «La Administración en la Constitución», *Revista de Derecho Político*, núm. 37, 1992.

MUÑOZ MACHADO, S., «Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las administraciones públicas», *Revista de administración pública*, núm. 100–102, fascículo 3, 1983.

SOSA WAGNER, F., «La autonomía municipal», *Revista de Administración Pública*, núm. 100–102, 1983.

SSPA, *Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados en España*, 2019.

Relación de sentencias del Tribunal Constitucional

- Sentencia 4/1981, de 2 de febrero.
- Sentencia 22/1981, de 2 de julio.
- Sentencia 25/1981, de 14 de julio.
- Sentencia 1/1982, de 28 de enero.

- Sentencia 4/1982, de 8 de febrero.
- Sentencia 35/1982, de 30 de junio.
- Sentencia 18/1982, de 4 de mayo.
- Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre.
- Sentencia 76/1983, de 5 de agosto.
- Sentencia 86/1985, de 10 de julio.
- Sentencia 11/1986, de 28 de enero.
- Sentencia 88/1986, de 1 de julio.
- Sentencia 96/1986), de 10 de julio.
- Sentencia 64/1990, de 5 de abril.
- Sentencia 150/1990, de 4 de octubre.
- Sentencia 208/1999, de 11 de noviembre.
- Sentencia 72/2005, de 4 de abril.
- Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre.
- Sentencia 42/2014, de 25 de marzo.
- Sentencia 108/2014, de 26 de junio.
- Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre.
- Sentencia 77/2015, de 27 de abril.
- Sentencia 101/2016, de 25 de mayo.
- Sentencia 41/2016, de 3 de marzo.
- Sentencia 140/2017, de 30 de noviembre.
- Sentencia 32/2019, de 28 de febrero.
- Sentencia 87/2019, de 20 de junio.
- Sentencia 105/2019, de 19 de septiembre.