Cuadernos de Derecho Regulatorio
Vol. 4 | 2026
pp. 1–13
Madrid, 2025
DOI: 10.37417/cudere/vol_3_2025_ 3696
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
© Mariarosaria Ruotolo
ISSN: 3020-6162

EL DERECHO A LA MOVILIDAD SOSTENIBLE ENTRE CIUDADES Y ÁREAS INTERNAS. COMPARACIÓN ENTRE ITALIA Y ESPAÑA*

Mariarosaria Ruotolo
PhD candidate - University of Naples Federico II
Visiting researcher - University of Barcelona

SUMARIO: 1. DELIMITACIÓN DEL TEMA.— 2. ¿LA MOVILIDAD SOSTENIBLE COMO DERECHO?: 2.1. La vertiente italiana; 2.2. La vertiente española.— 3. MOVILIDAD SOSTENIBLE Y BRECHA ENTRE CENTRO Y PERIFERIA.— 4. LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR EL SISTEMA: EL PARADIGMA DE LA PROXIMIDAD.— 5. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: El presente trabajo examina el derecho a la movilidad sostenible desde la perspectiva de las brechas territoriales entre centro y periferia, a través de la comparación entre el ordenamiento italiano y el español. A partir de los fundamentos constitucionales comunes, la movilidad sostenible se reconstruye como derecho de estructura predominantemente prestacional. Se verifica después su solidez allí donde el servicio falta: en las áreas internas italianas y en los territorios españoles afectados por la despoblación. En ambos ordenamientos, el acceso a los servicios esenciales se ha traducido en un parámetro territorial mensurable que, sin embargo, permanece confinado en instrumentos de carácter programático y no constituye todavía una obligación jurídicamente vinculante. De ello se desprende que, en las áreas de baja densidad, el paradigma de la proximidad requiere instrumentos distintos de los urbanos y que el umbral de la prestación ha de construirse a partir de los lugares en los que esta se encuentra totalmente ausente o gravemente comprometida.

PALABRAS CLAVE: movilidad sostenible; derechos sociales; áreas internas; cohesión territorial.

* Este trabajo es resultado de la estancia de investigación realizada durante el primer semestre de 2026 en la *Universitat de Barcelona* bajo la supervisión del profesor Marc Tarrés y forma parte del Proyecto «Nuevas regulaciones en el transporte urbano de personas y mercancías en un entorno digital – NURETU2» (PID2023-149612OB-I00), financiado por MICIU/AEI/ 10.13039/501100011033 y por FEDER, UE, en el que la autora forma parte de su equipo de trabajo.

PREPRINT

1. DELIMITACIÓN DEL TEMA

El presente trabajo aborda el derecho a la movilidad sostenible desde la perspectiva de las brechas territoriales entre centro y periferia. En este sentido, a través también de la comparación entre la experiencia italiana y la española, se pretende reflexionar sobre las posibles hipótesis de implantación de los servicios y de garantía de la libertad de circulación de los ciudadanos.

La movilidad, aunque tradicionalmente se ha reconducido al conjunto de las políticas relativas a las infraestructuras destinadas a asegurar la efectividad de la libertad de circulación, ha ido ampliando su ámbito de referencia y ha adquirido una dimensión orientada a la sostenibilidad[1], en consonancia con los objetivos de protección ambiental fijados en el plano internacional y europeo[2]. En la actualidad, junto a la dimensión de libertad de circulación —que obliga a los poderes públicos a no obstaculizar el desplazamiento— se ha perfilado una dimensión de carácter prestacional, dirigida a crear las condiciones materiales que hagan efectiva la libertad de desplazamiento.

Como es sabido, sin embargo, en la práctica se registran diferencias significativas entre los ciudadanos residentes en territorios distintos en cuanto al uso de los servicios de movilidad: aunque quien reside en un territorio no atendido por sistemas de transporte colectivo goce formalmente de la misma libertad de circulación que quien vive en una ciudad dotada de servicios de transporte eficientes, las dos posiciones no son equiparables en el plano del disfrute efectivo de los derechos que dependen de la movilidad (trabajo, educación, salud, acceso a la cultura, participación en la vida social).

A la luz de esta premisa, el presente trabajo se propone reconstruir las principales orientaciones en materia de movilidad en uno y otro ordenamiento y examinar la dimensión territorial de la movilidad. Si, como se ha adelantado, la movilidad presenta una estructura prestacional, el cumplimiento de la obligación correspondiente no es uniforme en el espacio. Varía, más bien, en función de la densidad de población, de la morfología y de la distancia respecto de los centros de oferta de servicios; y varía, sobre todo, en cuanto a los instrumentos idóneos para satisfacerla, puesto que lo que asegura la accesibilidad en un contexto urbano denso no es, por definición, lo que puede asegurarla en un territorio de poblamiento disperso[3].

---

[1] Para un análisis más detenido, con especial referencia al concepto de sostenibilidad, *vid.* U. Ronga, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. Un primo bilancio*, en *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2023, 2 y ss.

[2] Sobre el concepto de movilidad como categoría jurídica autónoma, distinguible del clásico derecho de circulación, cfr. G. G. Carboni, *La mobilità nel diritto dell'Unione europea*, en *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2016. Sobre la transformación del transporte urbano y el surgimiento de un derecho a la movilidad, *vid.* M. Tarrés Vives, *Los servicios de plataforma: entre la innovación tecnológica y el interés general. El ejemplo de los servicios de movilidad*, en VV.AA., *Servicios en plataforma. Estrategias regulatorias*, Madrid, Marcial Pons, 2021, 161 y ss.

[3] Cfr. E. Olivito, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, en *Rivista AIC*, 1, 2020.

Se pretende, por tanto, verificar de qué modo el ordenamiento italiano y el español han abordado la cuestión de la movilidad sostenible y el problema de la accesibilidad en las áreas de baja densidad.

La investigación se articula, pues, en dos planos. El primero atiende a la configuración de la movilidad sostenible como derecho de estructura predominantemente prestacional, mediante el examen de los fundamentos constitucionales y de las trayectorias normativas a través de las cuales cada uno de los dos ordenamientos lo ha desarrollado. El segundo se refiere a la verificación de lo que subsiste de ese derecho allí donde el servicio falta: en las áreas internas italianas y en los territorios españoles afectados por la despoblación, la movilidad colectiva no solo es insuficiente, sino que en gran medida está ausente, y el disfrute de los derechos que de ella dependen queda, de hecho, supeditado a la disponibilidad de un vehículo privado.

2. ¿LA MOVILIDAD SOSTENIBLE COMO DERECHO?

Tanto Italia como España operan, en materia de movilidad sostenible, dentro del perímetro trazado por la política europea de transportes y de transición ecológica. En particular, la *Estrategia de movilidad sostenible e inteligente* de 2020, adoptada por la Comisión Europea, ha fijado los objetivos de fondo: descarbonización del sector, integración multimodal, digitalización, accesibilidad, resiliencia. A ello se han sumado, en el plano de la regulación sectorial, la Comunicación de la Comisión de 4 de febrero de 2022 sobre el transporte local bajo demanda; y, en el plano de la protección de los derechos, el Reglamento General de Protección de Datos y, más recientemente, el Reglamento (UE) 2024/1689 en materia de inteligencia artificial.

Este marco europeo, por un lado, estrecha el margen de los legisladores nacionales y obliga a los operadores a adaptarse a estándares comunes; por otro, proporciona a la doctrina y a la jurisprudencia un conjunto de principios —proporcionalidad, no discriminación, libre prestación de servicios, protección ambiental— a la luz de los cuales valorar las regulaciones internas.

En ambos ordenamientos la movilidad presenta una doble naturaleza: es expresión de la libertad de circulación reconocida por el art. 16 de la Constitución italiana (CI) y por el art. 19 de la Constitución española; y es presupuesto para el ejercicio de derechos fundamentales (como el trabajo, la educación, la sanidad, la cultura y el ocio).

La conexión, en el plano jurídico, es sólida: el art. 9.2 de la Constitución española («Corresponde 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…») y el art. 3.2 de la Constitución italiana («*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana…*») cumplen una función

sustancialmente análoga[4]. En este sentido, la movilidad ocupa una posición central: la diferencia entre quien puede desplazarse y quien no puede hacerlo constituye, a día de hoy, una de las fronteras de la desigualdad.

2.1. La vertiente italiana

La trayectoria italiana parte del art. 16 CI, que reconoce a todo ciudadano la libertad de circular y residir en cualquier parte del territorio nacional, salvo las limitaciones que la ley establezca con carácter general por razones de sanidad o de seguridad. La doctrina y la jurisprudencia más antiguas vieron en el precepto, sobre todo, una libertad negativa: sobre el Estado recaía el deber de no obstaculizar el desplazamiento. Esta lectura, sin embargo, resultaba insuficiente para captar la dimensión positiva de la movilidad: la pretensión, jurídicamente fundada, de disponer de infraestructuras y servicios de transporte idóneos para hacer efectiva esa libertad.

La superación de esta lectura puramente liberal se ha producido a través de la interpretación sistemática de los arts. 2, 3, 16 y 32 CI. Los deberes inexcusables de solidaridad del art. 2, el principio de igualdad sustancial del art. 3.2 y la protección de la salud del art. 32 han obligado a concebir la libertad de movimiento como un derecho inserto en un sistema de valores que reclama la intervención positiva de los poderes públicos.

Un paso decisivo en esta evolución lo constituye la construcción jurisprudencial del derecho a un medio ambiente salubre. Más concretamente, la sentencia de las Secciones Unidas de la Corte de Casación de 6 de octubre de 1979, n.º 5172, reconoció por primera vez, en el ordenamiento italiano, la existencia de un derecho a la salubridad del medio ambiente como derecho fundamental de la persona, anclado en el art. 32 CI en conexión con el art. 2 CI[5].

Pocos años más tarde, la Corte Constitucional, con las sentencias n.º 210 y n.º 641 de 1987, elevó el medio ambiente al rango de «valor primario» del ordenamiento[6], abriendo el camino —al término de un largo recorrido— a la posterior constitucionalización formal del medio ambiente en 2022.

---

[4] Sobre este punto, cfr. P. Perlingieri, *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, en *Rivista giuridica del Molise e del Sannio*, 2000; y, más recientemente, E. Verdolini, *Verso un diritto alla mobilità sostenibile? L'impatto dell'*European Green Deal *nel settore dei trasporti*, en *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3, 2023.

[5] Cfr. Cass., SS.UU., 6 de octubre de 1979, n.º 5172, en la que la Corte de Casación reconoció por primera vez la existencia de un «derecho al medio ambiente salubre» como derecho fundamental de la persona, anclado en el art. 32 CI en conexión con el art. 2 CI.

[6] Cfr. Corte cost., sentencias de 28 de mayo de 1987, n.º 210, y de 30 de diciembre de 1987, n.º 641, sobre la consagración del medio ambiente como «valor primario» del ordenamiento. Para una reconstrucción de la trayectoria jurisprudencial, F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in «negativo»*, en *Diritto dell'economia*, 1, 2022.

En concreto, el tráfico rodado representa, en los grandes núcleos urbanos italianos, una de las principales fuentes de contaminación atmosférica y acústica. La protección de la salud, *ex* art. 32 CI, está vinculada a las opciones regulatorias en materia de movilidad: limitaciones a la circulación de los vehículos de combustión, zonas de bajas emisiones, electrificación de las flotas, fomento del transporte público y de la micromovilidad. Lo que la jurisprudencia constitucional de los años ochenta había configurado como límite externo a la libertad de circulación se convierte, en la nueva fase, en elemento estructurante de la propia categoría de movilidad: se trata, pues, de no impedir el movimiento, pero, sobre todo, de garantizar que este se desarrolle en condiciones compatibles con la salud y con el medio ambiente.

La interpretación conjunta de los arts. 2, 3, 9 y 32 CI se erige así en fundamento de un hipotético derecho a la movilidad sostenible[7]. El art. 2 aporta los deberes de solidaridad —también ambiental e intergeneracional—; el art. 3.2 exige la remoción de las desigualdades materiales que la movilidad puede agravar o corregir; el art. 9, tras la reforma de 2022, incorpora la protección del medio ambiente, de la biodiversidad y de los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras; el art. 32 garantiza la salud como derecho fundamental.

La Ley Constitucional 1/2022, de 11 de febrero, ha modificado los arts. 9 y 41 CI para introducir la protección del medio ambiente, de la biodiversidad y de los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras, y para someter la libre iniciativa económica al límite de no causar daño a la salud y al medio ambiente. La reforma no ha creado *ex nihilo* el bien jurídico medio ambiente —ya reconocido, por lo demás, en sede jurisprudencial—, sino que le ha conferido rango constitucional explícito, proyectando sus efectos sobre todos los sectores del ordenamiento.

Para el ámbito de la movilidad sostenible, la consecuencia es doble: en primer lugar, queda definitivamente excluida la lectura puramente individualista del art. 16 CI, pues la libertad de circulación se ejerce dentro de un marco que comprende la protección del medio ambiente y de la salud, también desde una perspectiva intergeneracional; en segundo lugar, se refuerza la dimensión prestacional: a la República le incumbe tanto la obligación de no obstaculizar el movimiento como la de organizar servicios de transporte que sean, a la vez, accesibles, inclusivos y ambientalmente sostenibles[8].

2.2 La vertiente española

La trayectoria española comparte con la italiana la matriz constitucional, pero presenta singularidades derivadas tanto del texto de 1978 como de la arquitectura territorial del Estado autonómico. El art. 19 CE garantiza la libertad de circulación y

---

[7] Cfr. A. Lamberti, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, en *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2022, 3 y ss.; I. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, en *federalismi.it*, 16, 2021.

[8] En este sentido, cfr. O. Pollicino, V. Lubello, S. Stojanović, *Regulating Mobility-as-a-Service*, en *Bocconi Legal Studies Research Paper*, n.º 4011633, 2022.

de residencia en el territorio nacional[9]; el art. 45 CE reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo – previsión que ha encontrado desarrollo legislativo, en lo que respecta a la descarbonización del transporte, en la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética[10] –; el art. 9.2 CE impone a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. A esta tríada se añade, en el plano competencial, el art. 149.1.21.ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, dejando el transporte urbano en manos de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales.

Esta distribución de competencias explica buena parte de la complejidad regulatoria que caracteriza al sector: las Comunidades Autónomas han ejercido de manera divergente sus competencias en materia de transporte, dando lugar a regulaciones manifiestamente dispares entre territorios contiguos.

Un punto de inflexión lo marca la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible[11], que culmina —al término de un largo *iter* parlamentario iniciado con el Proyecto BOCG-15-A-9-1 de 2024— el intento de dotar al ordenamiento español de una normativa marco en la materia. El núcleo de la ley reside en el reconocimiento de la movilidad como derecho de los ciudadanos; en torno a él se disponen los instrumentos destinados a hacerlo efectivo: la integración de los modos de transporte mediante sistemas de *Mobility as a Service*, la digitalización del sector, el apoyo al transporte público y a la movilidad activa y la previsión de una financiación estable.

La nueva ley incluye expresamente entre sus objetivos la obtención y la gestión de datos que permitan garantizar un nuevo derecho de los ciudadanos a la movilidad sostenible[12]. Sin embargo, no resuelve algunas de las preocupaciones más acuciantes de las entidades locales: falta un marco común para la regulación de la micromovilidad compartida, faltan criterios homogéneos para determinar la saturación del espacio público y tampoco se aborda con precisión la cuestión de qué datos deben recabar las Administraciones, de quién, con qué garantías y con qué finalidades. La ley, más que regular, orienta: indica una dirección sin proporcionar todos los instrumentos

---

[9] Sobre el art. 19 CE como núcleo del derecho de circulación, *vid.* M. Tarrés Vives, *La regulación del Taxi. Legislación autonómica y experiencias de Derecho comparado*, Barcelona, Atelier, 2006, 35 y ss.

[10] Sobre este punto, *vid.* M. Tarrés Vives, *Hacia una movilidad urbana sostenible, inteligente e inclusiva*, en *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, FDGL, *Claves del Gobierno Local*, n.º 32, 2021, pág. 121 y ss. También del mismo autor *Del transporte a la movilidad. La regulación en el nuevo paradigma de la movilidad sostenible*, en VV.AA., *El Transporte en el siglo XXI. Un cambio de paradigma* (M. Navarro, dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2026, pág. 189 y ss.

[11] Para un análisis crítico del proyecto en lo relativo a la micromovilidad compartida, cfr. X. Bach Coma, M. Tarrés Vives, *Elementos y modelos de regulación de la micromovilidad compartida. Un aprendizaje en camino hacia la colaboración público-privada*, en *Cuadernos de Derecho Regulatorio*, vol. 2, 2024, 255 y ss.

[12] En este sentido, M. Tarrés Vives, C. Jacod, *La prestación de servicios de transporte urbano bajo demanda en automóviles de turismo (taxi y VTC). Datos comparativos para una reflexión sobre esos servicios de movilidad en el área metropolitana de Barcelona*, en *Cuadernos de Derecho Regulatorio*, vol. 2, 2024, *passim*.

operativos. Corresponde a la doctrina y a la normativa reglamentaria de desarrollo colmar esas lagunas.

3. MOVILIDAD SOSTENIBLE Y BRECHA ENTRE CENTRO Y PERIFERIA

Concluida la reconstrucción de la movilidad como derecho en ambos ordenamientos, queda por determinar a quién beneficia en concreto ese título. Su disfrute depende, en efecto, como se ha adelantado, de una prestación situada en el espacio, de modo que la titularidad es uniforme mientras que el ejercicio no lo es. Ambos ordenamientos han afrontado la cuestión construyendo una noción técnica de territorio periférico anclada en una magnitud mensurable.

El ordenamiento italiano dispone, desde hace más de una década, de una noción técnica de territorio periférico, elaborada en el marco de la Estrategia Nacional para las Áreas Internas y definida en función de la distancia respecto de los centros que ofrecen servicios esenciales [13].

Los servicios tomados como referencia son tres: educación, salud y movilidad. De ello se desprende una consecuencia lógica: la movilidad figura, en la clasificación italiana, tanto entre los servicios cuya distancia define la condición de perifericidad como entre los ámbitos en los que se interviene para ponerle remedio. Es, al mismo tiempo, la medida del déficit y el instrumento de su corrección.

Más concretamente: en las áreas de baja densidad, la accesibilidad de la educación y de la sanidad depende ante todo de la posibilidad de llegar a los centros en que se prestan. La movilidad opera, por tanto, como servicio esencial, cuya carencia repercute en el acceso efectivo a todos los demás; y ello explica por qué, en ese contexto, debe considerarse condición de acceso a algunos derechos fundamentales.

A la brecha entre la disponibilidad formal del servicio y la posibilidad efectiva de utilizarlo se le ha dado el nombre de pobreza de transporte [14], esto es, la situación de desventaja de quien no dispone de un acceso adecuado a los sistemas de movilidad, y en la que razones de orden económico, geográfico, infraestructural y tecnológico

[13] Los datos y las definiciones recogidos en el texto proceden de la documentación oficial sobre la Estrategia Nacional para las Áreas Internas puesta a disposición por la Agencia para la Cohesión Territorial, en la que las áreas internas se describen como territorios «alejados de los principales centros de oferta de servicios esenciales», con referencia a la educación, la salud y la movilidad https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/

[14] La noción de «pobreza de transporte» fue introducida en el plano europeo por el Reglamento (UE) 2023/955, por el que se establece un Fondo Social para el Clima, cuyo considerando 15 la vincula a la concurrencia de factores como los bajos ingresos, el elevado coste de los combustibles y la ausencia de un transporte público accesible. En la doctrina, sobre este punto, *vid.* F. Polacchini, *I riflessi del PNRR sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, en *Forum di Quaderni costituzionali*, 4, 2022; así como el Informe del Tribunal de Cuentas Europeo, *Trasporti sostenibili nell'UE: sfide e opportunità*, Luxemburgo, 2023.

se suman para restringir la posibilidad de llegar a los lugares en los que se prestan los servicios esenciales[15].

Como es sabido, esta pobreza se manifiesta principalmente en el contexto de las áreas internas italianas[16], que abarcan alrededor del sesenta por ciento de la superficie nacional y más de la mitad de los municipios, con una población equivalente a algo más de una quinta parte del total[17]. La perifericidad, en Italia, afecta, pues, a una porción mayoritaria del territorio y a una parte considerable de la población, y difícilmente puede tratarse como una cuestión marginal.

A este marco se han sumado, en el último quinquenio, los recursos del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR), que sitúa la reducción de las brechas territoriales entre sus prioridades transversales y la movilidad sostenible entre sus ejes estratégicos. La circunstancia es relevante a efectos de la comparación que se desarrollará más adelante, pues pone de manifiesto que el ordenamiento italiano dispone, junto al criterio de identificación de las áreas, de un instrumento financiero con el que intervenir en ellas.

El ordenamiento español ha construido un aparato institucional específico, integrado en el departamento ministerial competente en materia de transición ecológica, en cuyo seno actúa una secretaría general para el reto demográfico de la que depende una dirección general de políticas contra la despoblación[18].

La evolución del marco programático español se ha articulado en tres tiempos. A las directrices generales de la estrategia nacional, aprobadas en 2019[19], siguió un plan de medidas adoptado en el marco del Plan de Recuperación[20]; más recientemente se

---

[15] Cfr. G. Carrosio, A. Faccini, *Le mappe della cittadinanza nelle aree interne*, en A. De Rossi (ed.), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli Editore, 2018.

[16] Sobre las áreas internas, *vid.* F. Barbera, D. Cersosimo, A. De Rossi (eds.), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Roma, Donzelli Editore, 2022, *passim*; F. Barbera, A. Zabatino, *Potere di riconoscimento, diseguaglianze territoriali e politiche pubbliche*, en *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2022, 1 y ss.; F. Barca, *Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale. La sfida delle «aree interne»*, Decima Lettura annuale Ermanno Gorrieri, 2015, *passim*; G. Carrosio, A. Faccini, *Le mappe della cittadinanza nelle aree interne*, en A. De Rossi (ed.), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli Editore, 2018, *passim*.

[17] Según la documentación de la Agencia para la Cohesión Territorial, las áreas internas representan alrededor del 60 por ciento de la superficie nacional, el 52 por ciento de los municipios y el 22 por ciento de la población; las áreas objeto de intervención selectiva son 72, con un total de 1077 municipios y unos 2,07 millones de habitantes.

[18] Cfr. Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, y Real Decreto 503/2024, de 21 de mayo, relativos a la estructura orgánica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en cuyo seno actúa la Secretaría General para el Reto Demográfico, de la que depende la Dirección General de Políticas contra la Despoblación. Información disponible en línea en: *https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico.html*

[19] Cfr. Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, 29 de marzo de 2019, disponibles en línea en: *https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/estrategias-planes.html*

[20] Plan de Recuperación: 130 medidas ante el Reto Demográfico, adoptado en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; cfr. asimismo la Memoria de actuaciones del Plan 130 relativa al trienio 2021-2023, disponible en la misma página.

ha elaborado una segunda estrategia nacional cuya denominación refleja un desplazamiento conceptual que no es meramente nominal: del reto demográfico se pasa a la equidad territorial[21]. El cambio léxico señala el tránsito de un planteamiento que contemplaba la despoblación como un fenómeno que combatir a otro que la contempla como indicio de una desigualdad que corregir; se produce, por tanto, el paso de una política a una obligación.

A este conjunto se suma un plan de acción estatal denominado País de 30 minutos[22], dirigido a garantizar a todos el acceso a una serie de servicios básicos y esenciales dentro de un radio temporal de treinta minutos, acompañado de un estudio de zonificación dedicado a la funcionalidad territorial y a la delimitación de las áreas.

La segunda estrategia española introduce, al fundamentar la equidad territorial, la noción de derecho a permanecer, entendido como la posibilidad de que el ciudadano elija su lugar de residencia según su propia preferencia y no por necesidad[23].

Conviene precisar que reconocer un derecho a permanecer no significa postular la existencia, en uno u otro ordenamiento, de una situación jurídica subjetiva autónoma dotada de un fundamento textual propio, sino constatar que la obligación prestacional que pesa sobre los poderes públicos, contemplada desde el punto de vista de quien reside en un territorio de baja densidad, presenta un contenido adicional respecto del habitual: no solo hacer posible el desplazamiento, sino evitar que el traslado definitivo se convierta en la única condición para acceder a prestaciones que el ordenamiento garantiza a todos. Quien tiene que trasladarse para recibir asistencia sanitaria o para estudiar no ejerce una libertad: se somete a una necesidad.

El fundamento de este contenido adicional es, en ambos ordenamientos, de carácter plural. En la experiencia española, hunde sus raíces en el principio de solidaridad y en el mandato de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio, al que se suma el instrumento redistributivo del Fondo de Compensación Interterritorial; en la experiencia italiana, deriva del mandato de igualdad sustancial, leído conjuntamente con el reparto de competencias en materia de determinación de los niveles esenciales. Sobre uno y otro se proyecta, por último, la normativa europea de cohesión, que presta especial atención a las zonas rurales y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes[24].

De ello se sigue que la movilidad en las áreas de baja densidad constituye el lugar en el que la estructura prestacional del derecho se manifiesta en su forma más nítida.

---

[21] II Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico, elaborada por la Secretaría General para el Reto Demográfico tras un proceso de consulta pública, 2026.

[22] Cfr. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico – Secretaría General para el Reto Demográfico, *II Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico*, julio de 2026, disponible en línea en: *https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/estrategias-planes.html*

[23] Cfr. II Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico, cit., donde la noción se asume como fundamento de la equidad territorial.

[24] En efecto, el art. 174 TFUE, en materia de cohesión económica, social y territorial, presta especial atención a las zonas rurales y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes.

En el contexto urbano, la insuficiencia del servicio genera inconvenientes; en el de baja densidad, genera exclusión y despoblación, esto es, la frustración del presupuesto mismo cuyo disfrute la prestación debería haber asegurado.

La comparación entre ambas experiencias revela que los dos ordenamientos han convertido una pretensión de naturaleza subjetiva —esto es, el acceso a los servicios esenciales— en un parámetro territorial mensurable: la distancia respecto de los polos de oferta en el caso italiano, el tiempo de desplazamiento en el caso español.

En particular, el ordenamiento español ha llegado a resultados convergentes con los italianos, aun partiendo de un planteamiento distinto: en Italia, la cuestión se ha encuadrado desde el origen en términos de distancia respecto de los servicios; en España, se ha abordado en términos demográficos, vinculados al problema de la despoblación.

En ambos casos, el parámetro no describe el servicio prestado, sino la posición del destinatario respecto de él. Se trata de una operación conceptualmente afín a la que preside la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones, con la diferencia, nada desdeñable, de que aquí la unidad de medida no es la prestación, sino el espacio que separa al titular del derecho del lugar en el que esta se encuentra disponible.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que se trata de instrumentos distintos: la Estrategia Nacional para las Áreas Internas es una política de cohesión territorial operativa desde hace más de una década, provista de una delimitación selectiva de las áreas de intervención, de una dotación financiera propia y de un ciclo de ejecución ya sometido a evaluación; el plan español, en cambio, constituye un instrumento de orientación de muy reciente adopción, que fija un objetivo de funcionalidad territorial sin que le correspondan, por el momento, ni una selección de las áreas ni una programación financiera autónoma. Por ello, la comparación sirve para dar cuenta de una operación conceptual que uno y otro llevan a cabo: la traducción de una pretensión de acceso a los servicios esenciales en una magnitud espacial mensurable, asumida como criterio de identificación de los territorios que requieren intervención. Desde esta perspectiva, la comparabilidad es plena; el distinto grado de madurez de los dos instrumentos hace más instructivo el cotejo, ya que la experiencia italiana permite observar qué sucede con ese parámetro cuando se somete a la prueba de la aplicación, mientras que la española muestra la misma operación en estado naciente, cuando las opciones de fondo siguen abiertas. En este sentido, el modelo italiano podría constituir un banco de pruebas para el modelo español, al poner de manifiesto los límites de aplicación antes de que se adopten las decisiones correspondientes.

Se imponen, no obstante, dos advertencias. La primera atañe a su naturaleza de umbral: un nivel esencial construido como media nacional no cumpliría su finalidad, pues la media es compatible con la persistencia de situaciones gravemente deficitarias, e incluso las oculta. La segunda se refiere a la desagregación: el tiempo de desplazamiento es sensiblemente mayor para quienes tienen movilidad reducida, para las personas mayores y para quienes carecen de competencias digitales suficientes para

utilizar los sistemas de información. Un parámetro construido sobre el usuario medio reproduciría, en su propia estructura, la desigualdad que está llamado a medir[25].

4. LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR EL SISTEMA: EL PARADIGMA DE LA PROXIMIDAD

En la última década, las políticas urbanas de movilidad sostenible se han inspirado ampliamente en el paradigma de la proximidad, según el cual el objetivo que debe perseguirse consiste en reducir la necesidad misma del desplazamiento, situando los servicios dentro de un radio que pueda recorrerse a pie o en bicicleta[26]. El paradigma ha encontrado en las grandes ciudades mediterráneas aplicaciones de notable relieve, que han trasladado el centro de gravedad de las políticas de la velocidad del desplazamiento a su eliminación[27].

La experiencia barcelonesa resulta, desde este punto de vista, instructiva: muestra que, en el tejido urbano denso, la proximidad se alcanza mediante una operación de reorganización del espacio, que se sustrae a la circulación rodada y se devuelve al uso peatonal y colectivo[28]. La condición de posibilidad de la operación es la densidad: solo donde los servicios ya están presentes en número suficiente dentro de un radio reducido puede alcanzarse la proximidad reorganizando lo existente.

El plan español del País de 30 minutos traslada la lógica métrica de la proximidad del contexto urbano al contexto territorial, sustituyendo los quince minutos a pie por los treinta minutos de desplazamiento. La trasposición no es neutra: cambia, en efecto, el instrumento necesario para alcanzar el resultado. En la ciudad densa, la proximidad se obtiene concentrando o reorganizando los servicios; en el territorio de baja densidad solo puede obtenerse mediante la movilidad, ya que la concentración de los servicios es precisamente lo que ha producido la distancia.

El mismo paradigma requiere, pues, en uno y otro contexto, instrumentos de signo opuesto: en el primero, la reducción de la movilidad necesaria; en el segundo, su refuerzo. Y se trata de una observación de notable alcance práctico, ya que el éxito del paradigma de la proximidad amenaza con inducir a la Administración a trasladar mecánicamente a las áreas de baja densidad soluciones concebidas para la densidad, con resultados ineficaces y contraproducentes.

---

[25] Sobre los aspectos de accesibilidad y de no discriminación, y sobre la no compensabilidad de las condiciones individuales que inciden en la posibilidad efectiva de utilizar el servicio, cfr. G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2020.

[26] Sobre el paradigma de la proximidad y la denominada ciudad de los quince minutos, cfr. C. Moreno, *The 15-Minute City. A Solution for Saving Our Time and Our Planet*, Hoboken (NJ), John Wiley & Sons, 2024.

[27] Sobre el denominado derecho a la ciudad, cfr. H. Lefebvre, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968.

[28] Cfr. M. Tarrés Vives, *Hacia una movilidad urbana sostenible, inteligente e inclusiva*, en *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, cit.

Cabe hacer una consideración análoga respecto de la digitalización de los servicios de movilidad. Los sistemas que integran en una única interfaz la planificación, la reserva y el pago de desplazamientos multimodales (modelos de *Mobility as a Service*) presuponen, para funcionar, una pluralidad de modos entre los que elegir y una conectividad adecuada: presuponen aquello de lo que carecen las áreas de baja densidad. El instrumento estrella de las políticas digitales de movilidad resulta, por tanto, estructuralmente inaplicable allí donde la necesidad es máxima, con el efecto paradójico de que la innovación, si no va acompañada de medidas compensatorias, agrava la brecha que pretendería reducir[29]. La estrategia española muestra al respecto una conciencia apreciable, al identificar entre sus prioridades las soluciones de movilidad para entornos de baja intensidad de demanda y los servicios de transporte a la demanda[30].

El ordenamiento italiano ofrece, en este punto, un banco de pruebas interesante. El proyecto *Smarter Italy* ha asociado once núcleos urbanos de mayores dimensiones a doce municipios de pequeño tamaño, denominados «Borghi del futuro», y ha dirigido en ambos casos intervenciones de innovación en los mismos ámbitos, entre ellos la movilidad[31].

La yuxtaposición, dentro de un único programa, de contextos tan distantes hace explícito un problema que en otros casos permanece implícito: si las intervenciones deben ser las mismas en ambos casos. La respuesta depende del objeto de la innovación. Cuando esta se refiere a la gestión de un servicio ya existente —información, billetaje, seguimiento de los flujos—, la trasposición conserva su sentido también en contextos de baja densidad. Cuando, en cambio, se refiere a la integración de modos de transporte que no están presentes en el territorio, la innovación pierde valor y la tecnología documenta la ausencia del servicio sin suplirla.

5. CONSIDERACIONES FINALES

A la luz de las reflexiones desarrolladas, es posible formular algunas conclusiones sobre la movilidad sostenible como derecho prestacional en ambos ordenamientos y sobre la relación entre movilidad y periferias.

---

[29] Cfr. M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali e di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, en *Rivista AIC*, 3, 2022.

[30] Cfr. II Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico, cit., en la que, para hacer frente a la «pobreza de transporte», se identifican entre las prioridades las «soluciones de movilidad sostenible en entornos de baja población», con especial atención a los servicios de transporte a la demanda en las áreas de poblamiento disperso.

[31] El programa *Smarter Italy*, promovido por el Ministerio de Desarrollo Económico con la colaboración de la Agencia para la Italia Digital, se dirige a once núcleos urbanos y a doce municipios con una población inferior a 60.000 habitantes, denominados «borghi del futuro», para la puesta en marcha de servicios innovadores en los ámbitos de la movilidad, la protección del medio ambiente, los bienes culturales y el bienestar de la persona.

En cuanto a la primera, la movilidad sostenible se ha consolidado, en ambos ordenamientos, como categoría jurídica autónoma, anclada en una matriz constitucional común —libertad de circulación, igualdad sustancial, tutela del medio ambiente, protección de la salud— y proyectada sobre el ámbito prestacional del Estado social.

Ambas experiencias presentan, sin embargo, asimetrías significativas. Italia ha optado por una vía fragmentaria, integrada por intervenciones sectoriales y por una sólida construcción jurisprudencial y constitucional, desde la sentencia n.º 5172 de 1979 hasta la reforma constitucional de 2022. España, en cambio, ha apostado por la codificación, con la reciente Ley 9/2025, de Movilidad Sostenible. Ambas operan en el plano del reconocimiento y dejan pendiente el de la aplicación: a la solidez de los fundamentos italianos no corresponde una regulación general, y al marco unitario español no corresponden todavía los instrumentos destinados a hacerlo operativo. El derecho, en uno y otro caso, aparece afirmado con mayor precisión de la que muestra la prestación llamada a dotarlo de contenido.

En cuanto a la segunda, Italia y España, aun partiendo de planteamientos distintos —uno centrado en la distancia respecto de los servicios, el otro en la despoblación—, han llegado a una misma operación conceptual: la conversión de la accesibilidad en un parámetro territorial mensurable. Se trata de un resultado de notable interés teórico, porque constituye el intento de hacer verificable el cumplimiento de una obligación prestacional que, por su propia naturaleza, escapa a la medición habitual. Se trata de un resultado todavía inacabado, ya que en ninguno de los dos ordenamientos el parámetro ha adquirido la consistencia de un vínculo jurídico exigible judicialmente, y permanece confinado en la dimensión programática.

En concreto, la experiencia española puede contribuir a la reflexión italiana: la noción de derecho a permanecer permite advertir que la obligación prestacional comprende el deber de evitar que el traslado definitivo se convierta en condición de acceso a prestaciones que el ordenamiento garantiza a todos.

No obstante, el paradigma de la proximidad, elaborado para un contexto urbano denso, requiere en las áreas de baja densidad instrumentos de signo opuesto a los que lo han hecho eficaz en la ciudad: dicho de otro modo, es preciso identificar soluciones adicionales para garantizar la tutela del medio ambiente y la cohesión territorial, especialmente en las áreas periféricas[32].

Ello se debe a que los niveles de prestación de los servicios esenciales en las áreas periféricas constituyen el parámetro de eficiencia del sistema: de ahí que el umbral y la calidad de la prestación deban construirse a partir del lugar en el que esta falta, ya que un parámetro calibrado en función de la condición urbana acaba certificando un servicio que en las periferias nunca ha sido efectivo.

[32] Sobre el principio de integración y otros principios del Derecho ambiental relevantes en la materia, cfr. F. Fracchia, *Prime riflessioni in tema di regime dei trasporti e impatto sul contenimento delle emissioni*, en *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1, 2021.