

## De la autonomía local al poder de las ciudades\*

*Tomàs Font i Llovet*

### 1. *Introducción*

Luciano Vandelli, a quien recordamos con estas páginas<sup>1</sup>, acostumbraba a insistir en que la autonomía local debe «recoger los significados esenciales, los *valores* que se encuentran en la base de la autonomía: que no es un objetivo en sí misma sino componente de un *sistema* cooperativo y cohesionado, que es eje de un autogobierno de la colectividad basado en la legitimación y en la responsabilidad, una autonomía como capacidad de las instituciones para la realización de los *derechos de las personas*<sup>2</sup>. El presente escrito pone de manifiesto que el significado mismo de la autonomía local en el contexto de la Europa contemporánea está evolucionando hacia una nueva funcionalidad, no sólo de defensa de derechos y libertades frente al poder del Estado, sino también de instrumento en la lucha por la igualdad social y la solidaridad humana. Y en este nuevo contexto, el centro de atención ya se ha situado decididamente en un sujeto concreto, la ciudad. Así, debe definirse el status jurídico de la ciudad, más allá de la forma que adopte, así como la natu-

---

\* Rielaborazione dell'intervento al Convegno «Autonomie regionali e locali tra passato, presente e futuro. Convegno in memoria del Prof. Luciano Vandelli», Bologna, 15-16 novembre 2019, organizzato dalla SPISA - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica e dalla AIPDA - Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, in collaborazione con il Reale Collegio di Spagna in Bologna.

(1) Agradezco a los organizadores la amable invitación a participar en el Congreso «Autonomie regionali e locali tra passato, presente e futuro», lo que me permitió compartir con tantos amigos y colegas la profunda amistad que a tantos nos ha unido con Luciano Vandelli, cuyo imborrable recuerdo.

(2) L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 7ª ed., 2018.

raleza de sus poderes específicos que, más allá de la autonomía, deberá compartir con el Estado y tal vez incluso sustituirlo.

## ***2. La autonomía local en la Europa contemporánea: la Carta Europea de Autonomía Local, de la democracia a la solidaridad***

En el *Anuario del Gobierno Local* del año pasado efectuamos una mención a la Carta Europea de la Autonomía local (CEAL) con ocasión del treinta aniversario de su entrada en vigor en España<sup>3</sup>. Allí se aludía a la necesidad de actualizar su papel y su efectividad en la definición de un estándar común de la protección del municipio frente al Estado en el entorno europeo. En efecto, como hemos señalado en otro lugar, «la CEAL es el último paso de todo un proceso iniciado en 1945 de cara al fortalecimiento del papel de las libertades locales y del lugar del municipio en el contexto de reconstrucción política europea y de sus instituciones después de la traumática experiencia de los regímenes totalitarios y de la Segunda Guerra Mundial. La consideración histórica de los elementos comunes a los países europeos puso en valor la incidencia que debía tener la existencia de unos municipios libres y autónomos para la garantía del sistema de libertades ciudadanas frente al Estado, esto es, para la configuración de una verdadera democracia»<sup>4</sup>.

Pero en el momento presente esta Europa de las libertades se enfrenta a una nueva realidad. El contexto político y económico, pero también social y cultural, de la Europa actual está sembrado de incertidumbres, de desapego hacia la política y desconfianza en el sistema democrático, y cunde el temor de que los valores fundamentales del propio Consejo de Europa, a saber, la defensa de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, están en riesgo.

El mismo Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa ha adoptado recientemente una importante Recomendación,

---

(3) T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de la Autonomía local*, *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2018, p. 34 ss.

(4) T. FONT I LLOVET, *El significado de la Carta Europea de la Autonomía Local y sus retos actuales*, en T. FONT I LLOVET (dir.), M. VILALTA REIXACH (COORD.), *La Carta Europea de la Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020, p. 12.

dirigida al Comité de Ministros, donde se pone de manifiesto la gravedad en su análisis de la situación crítica que vive la democracia en Europa así como su determinación de dar un nuevo impulso a la Carta Europea de la Autonomía local como instrumento esencial para la defensa de la democracia y de los valores del Estado de Derecho. Esta Recomendación, la núm. 429 (2019), de 17 de mayo<sup>5</sup>, titulada *La contribution du Congrès à la réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe*, va acompañada del Anexo *Renforcer la démocratie locale et régionale au 21e siècle* cuyo contenido, por su importancia, merece ser reseñado aquí<sup>6</sup>.

En primer lugar se presenta un análisis de las circunstancias actuales, que parten de reconocer los valores adquiridos a lo largo de los últimos decenios:

«3. La democracia a nivel local desempeña un papel clave en la edificación de sociedades pluralistas y cohesionadas, lo que puede considerarse, con absoluto fundamento, uno de los logros más relevantes del Consejo de Europa.

4. Los propios Gobiernos nacionales lo reconocieron cuando establecieron, en el preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local, la democracia local como uno de los principales fundamentos de todos los regímenes democráticos. La relevancia de las comunidades y de sus representantes electos se ha convertido en una reconocida característica del Consejo de Europa y, en la actualidad, ofrece a la Organización una valiosa oportunidad para contribuir de forma positiva al debate democrático que se desarrolla en nuestros países miembros».

A continuación, el Congreso expone sintéticamente los factores de todo tipo que están provocando una mutación real en la vida democrática de los ciudadanos:

---

(5) Aprobada en la Sesión ministerial de Helsinki, 16-17 mayo 2019.

(6) Así lo hemos hecho en otra ocasión, que ahora seguimos: T. FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH, *Perspectivas de futuro para la Carta Europea de Autonomía Local*, en T. Font I Llovet (dir.), M. VILALTA REIXACH (COOFD.), *La Carta Europea de la Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, cit., p. 393 ss.

«6. Las amenazas hoy tangibles relativas al calentamiento global, la percepción más general que cualquiera de nosotros tiene de la degradación del medio ambiente a consecuencia de la actividad humana, el inicio del colapso de la biodiversidad, la lucha por hacer frente a la celeridad de los cambios tecnológicos y las consecuencias sobre el empleo, los retos que supone la inmigración, la globalización de nuestra economía que perjudica a nuestras referencias culturales tradicionales, constituyen la “punta del iceberg” de este cambio sistémico mundial.

7. Estos cambios afectan a nuestra forma de ver y pensar. Ciertos referentes intelectuales se tambalean, suscitan de forma particular la ansiedad social y la evolución de nuestras percepciones políticas que se traduce, de forma más específica, en una crisis de la representación que se manifiesta en numerosos países europeos, particularmente por el auge de tendencias antiliberales, el retorno de las tentaciones autoritarias, la recuperación de la popularidad del nacionalismo y, al mismo tiempo, las aspiraciones territoriales de secesión con una trivialización de la sociedad de “conflicto”, implican nuevas formas de violencia individuales y colectivas. Se ha observado un cierto número de estos fenómenos durante las misiones de seguimiento y las misiones de observación electoral del Congreso».

Para hacer frente a tales riesgos, el Congreso apela a la intervención tanto del Consejo de Europa como de los Estados miembros y las colectividades territoriales, pero le importa destacar el papel determinante de estas últimas, así como el rol de los alcaldes y electos locales en la recuperación de la confianza democrática:

«16. Nuestros territorios, esa malla tupida de entidades a nivel humano, frecuentemente forjados por siglos de historia y cultura, perdieron visibilidad política en el momento en el que surgió la preocupación por lo nacional en nuestras culturas políticas. Actualmente, a la luz de las diversas crisis que atravesamos, deben suscitar un interés renovado. (...)

20. No obstante, las Administraciones no son inmunes a los desafíos y a la agitación a la que se enfrentan nuestras sociedades en la actualidad, circunstancias agravadas frecuentemente por las medidas de austeridad que afectan a su capacidad para servir a las poblaciones. Sin embargo, son precisamente los representantes electos a nivel local y regional a quienes los ciudadanos se dirigen en primera instancia para obtener respuestas.

21. Las Administraciones municipales y regionales resultan cruciales para el mantenimiento de un tejido social fuerte, además de que la creciente importancia del papel que desempeña el alcalde en la sociedad es un hecho político. Los alcaldes, los cargos electos a nivel local y regional, encabezan los grandes acontecimientos de la vida colectiva (...).

22. Los ayuntamientos y los concejales, en tanto que cargos electos locales, son los representantes del poder público que más cerca se encuentran de los ciudadanos, el último baluarte contra el rechazo más global de la representación política (...).

24. Los Estados centrales pueden y deben utilizar la confianza en los alcaldes y en nuestros territorios para revitalizar la democracia. Es necesario reevaluar el impacto del nivel local en la participación de los ciudadanos en las instituciones públicas y el papel de los alcaldes y de los cargos electos en la construcción de una democracia europea. Ahí reside el interés bien entendido de los responsables en todos los niveles de gobernanza».

El Congreso muestra su convicción de que la crisis actual encierra la oportunidad de reconocer en el entramado territorial del mundo local el pilar para apoyar la renovación de la democracia europea, a la vista de sus enormes posibilidades de actuación:

«26. El nivel local es un territorio privilegiado de democracia participativa. Garantiza un grado sustancial de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. Ofrece una excelente plataforma para la utilización de prácticas y herramientas innovadoras, tales como la digitalización y el “gobierno abierto”, con objeto de reforzar aún más los procedimientos democráticos. Igualmente, las Administraciones locales o re-

gionales resultan elementos clave en la afirmación de la identidad cultural y la ejecución de las políticas nacionales, así como los pactos internacionales, tales como los Objetivos de desarrollo sostenible de 2030 de Naciones Unidas, cuya dimensión local ya se ha puesto en marcha en numerosos países. Las ciudades y las regiones contribuyen de igual modo a la ejecución de numerosas convenciones del Consejo de Europa, que se ocupan de una gran variedad de cuestiones, desde el paisaje a la Carta social, pasando por la igualdad de género y los derechos de las minorías y los niños, lo que permite que la Organización amplíe su campo de acción más allá de los ministerios centrales de los Estados miembros».

Acaba el texto del Anexo con una apelación a la experiencia del propio Congreso en el seguimiento de la democracia local, su conocimiento de la praxis territorial y, por consiguiente, la necesidad de reforzar su presupuesto para seguir cumpliendo con eficacia su cometido:

«28. Estamos convencidos de que el Consejo de Europa y sus Estados miembros deben invertir en comunidades locales y regionales resilientes. La herramienta adecuada para ello es el Congreso, que dispone del marco jurídico de la Carta Europea de Autonomía Local y de la experiencia del seguimiento de su ejecución. A su vez, este marco debe reforzarse, al igual que las capacidades operacionales y presupuestarias del Congreso. Por consiguiente, los miembros del Congreso apelan a una renovación de la Carta Europea de Autonomía Local para adaptarse mejor a los desafíos y posibilidades nuevas que emanan del Programa de desarrollo sostenible (objetivos de desarrollo sostenible) y de la digitalización».

En consecuencia, el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa concluye de forma terminante del siguiente modo:

«30. (...) Actualmente, y como nunca antes, el mantenimiento de un modelo europeo de equilibrio de poderes impone un mayor uso de la democracia de proximidad, con un nuevo pacto socio-territorial (...)».

Como se ha visto, este importante documento de naturaleza política, en lo que aquí afecta, hace un llamamiento claro a tres aspectos instrumentales para esa tarea de refuerzo y recuperación de la democracia en Europa a través de la democracia local:

- En primer lugar, la reafirmación del propio Congreso como institución operativa de primer orden para desarrollar esta misión.
- En segundo lugar, la utilización de dos instrumentos básicos ya existentes en sus manos: el marco jurídico constituido por la CEAL, y el conocimiento de la experiencia política acumulada con el seguimiento en la aplicación de la Carta.

Y, en tercer lugar, el Congreso hace un llamamiento a la necesaria adaptación de la misma Carta Europea de la Autonomía Local a las nuevas exigencias y posibilidades que derivan de instrumentos internacionales de carácter general como es el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible y la digitalización.

Este último aspecto ofrece una interesante novedad. Precisamente se ha discutido si después de 30 años de vigencia la CEAL requiere algún tipo de actualización en cuanto a su contenido, habiéndose planteado perspectivas más o menos plausibles para incorporar a su contenido mayores concreciones y nuevos paradigmas más actuales<sup>7</sup>, aunque no parece fácil una inmediata concreción de estas aspiraciones. Una vinculación de la CEAL a elementos no meramente estructurales de la autonomía local, sino también a objetivos y finalidades a las que tender en ejercicio del poder local significaría una mutación importante de su misma concepción. La incorporación de ciertas políticas públicas, por más transversales y universales que sean, como puedan ser los objetivos del desarrollo sostenible, representaría una funcionalización muy innovadora de la autonomía local. En este sentido, no cabe duda que los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible (ODS) constituyen una referencia inexcusable, que sitúan a la ciudad en el centro de las políticas públicas, tal y como se concreta, por

---

(7) Véase, por ejemplo, las propuestas de J.M. BANDRÉS, *La aplicación e interpretación de la Carta Europea de Autonomía Local en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo*, en T. FONT I LLOVET (dir.), M. VILALTA REIXACH (COORD.), *La Carta Europea de la Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, cit., p. 143 ss.

lo demás, en la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia Habitat III en Quito en 2016.

Decíamos que en sus orígenes modernos de la segunda postguerra, a mediados del siglo XX, el movimiento municipalista europeo en defensa de la autonomía local concebía ésta como medio instrumental de construcción y preservación de la democracia y de las libertades ciudadanas frente a las tentaciones autoritarias de los Estados. Con los nuevos planteamientos que empiezan a aparecer en el primer cuarto del siglo XXI, aquella visión inicial pasa a enriquecerse con una nueva dimensión, la que vendría a vincular la autonomía local no sólo con la democracia y las libertades, sino también con la igualdad social y la solidaridad humana. La transformación conceptual, de continuar, será de gran calado.

### ***3. Ciudades y Estado: hacia la configuración jurídica de la ciudad como sujeto político-institucional***

En la dinámica de transformaciones conceptuales a que nos referimos, se adivina que las tradicionales funciones del Estado de legislación, justicia y autoridad, de protección de los derechos sociales y de redistribución de la renta van a ser compartidas indefectiblemente con la ciudad como nuevo sujeto político institucional<sup>8</sup>. La ciudad va a ser sin lugar a dudas – lo está siendo ya – un imprescindible actor global que requerirá de una específica ordenación<sup>9</sup>.

Se trata de introducir en el discurso sobre el horizonte próximo de la autonomía local la importancia del fenómeno de las grandes aglomeraciones urbanas como nuevos paradigmas de articulación política y social. El famoso “derecho a la ciudad” de Henri Lefèbvre<sup>10</sup> es ya hoy un

---

(8) Una primera aproximación a las ideas que siguen fue expuesta en *Ciudades y estado: la ciudad como nuevo sujeto político institucional*, Documento resumen para su presentación en el X Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. #gobernandoelfuturo, Madrid, septiembre de 2019.

(9) Por todos, vid. J.-B. AUBY, *El papel de la ciudad como nuevo sujeto político institucional*, en *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2019, y las amplias referencias que allí se exponen.

(10) H. LEFÈBVRE, *Le Droit à la ville*, Ed. Anthropos, Paris, 1968. Vid. ahora distintas experiencias en la aplicación del “derecho a la ciudad” C. DEMAZIÈRE, G. ERDI, J. GALHARDO, O. GAUDIN, *50 ans après: actualités du droit à la ville d'Henri Lefebvre, Métropolitiques*, 5 décembre 2018. URL: <https://www.metropolitiques.eu/50-ans-apres-actualites-du-droit-a-la-ville-d-Henri-Lefebvre.html>.

objetivo básico a cumplir por una autonomía local formulada en concreto, y la Agenda Urbana para la Unión Europea de 2017 es un buen ejemplo de la incorporación de la ciudad como agente político de primer orden, no ya sólo en la gestión de sus propios intereses locales, sino en la de los intereses globales, que son los suyos.

Como señala Zygmunt Bauman «las ciudades se han convertido en el vertedero de problemas de origen mundial. Los problemas y sufrimientos de sus habitantes tienen raíces planetarias y quienes les representan suelen enfrentarse a una empresa imposible: la de encontrar soluciones locales a problemas que requieren soluciones globales». De modo que para las ciudades su autonomía no debe ser sólo instrumento de democracia y de libertad, sino también de intervención en la toma de decisiones globales, mucho más allá del simple derecho de consulta y participación que hasta hoy protege el art. 4.6 de la Carta Europea de Autonomía Local.

### ***3.1. Dificultades en la formalización jurídica de la ciudad. Las opciones organizativas***

El reto inminente es plantear la posibilidad de adecuación de la categoría socio-económica de gran área urbana a una categoría jurídica institucional, la de la ciudad como sujeto político-constitucional. Ciertamente, una de las principales dificultades estriba en la definición misma de las áreas urbanas, del concepto de ciudad, a efectos de otorgarle relevancia jurídica constitucional y legal. Existe una necesidad de adecuación de dicho concepto socio-económico de gran área urbana, que hoy en día ha devenido la ciudad global, a la categoría jurídica institucional<sup>11</sup>.

Pero en este punto, los interrogantes se amontonan: ¿La ciudad como sujeto político-constitucional? ¿Puede conducirse a la fragmentación de la categoría del municipio? ¿Puede ser sustancialmente distinto, con efectos constitucionales o legales, el pueblo y la ciudad, la ciudad y la

---

(11) F. VELASCO CABALLERO, *El Derecho de las ciudades globales*, en *Anuario de Derecho Municipal*, 11, 2017, p. 23 ss., p. 28; M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, en *esta Revista*, 4, 2016, p. 975 ss.

no-ciudad? ¿Cabe reconocer unos valores superiores o principios éticos propios y específicos de la ciudad?<sup>12</sup>

En los últimos tiempos se ha desarrollado mucho la adjetivación de la ciudad: la ciudad refugio<sup>13</sup>, la ciudad justa<sup>14</sup>, la ciudad bien dispuesta<sup>15</sup>, la ciudad inteligente<sup>16</sup>, la ciudad compartida<sup>17</sup> la ciudad global<sup>18</sup>, con la intención de construir un régimen jurídico específico, que es sobre todo eso, adjetivo. Pero el punto clave es el sustantivo: definir la ciudad como sujeto.

Como bien sabemos, en España se produce un extremo uniformismo en la organización local general. Posiblemente, lo que más se aproxima al problema que nos planteamos es hallar la forma jurídica de la idea de la gran conurbación, la “gran ciudad”. En derecho español se han detectado tres dimensiones de la gran ciudad: la gran población, el hecho capitalino y el fenómeno metropolitano<sup>19</sup>. Pero curiosamente, las grandes

---

(12) R. SENETT, *Construir y habitar. Ética para la Ciudad*, Anagrama, 2018; J.M. del pozo, *Ciutats de valors, ciutats valuoses. Un assaig d'ètica urbana*, Ed. Barcino, Barcelona, 2019.

(13) O ciudad de acogida frente a las migraciones forzadas. Así, La Red de Ciudades Refugio propuesta en 2015 por la alcaldesa de Barcelona, Ada Colau y a la que se sumó su homóloga en Madrid, Manuela Carmena, y otros muchos ayuntamientos españoles.

(14) Vid. G. GARDINI, *Planificación y regeneración urbana: el camino hacia la “ciudad justa”*, ponencia presentada en el XV Congreso asociación española de profesores de derecho administrativo (AEPDA), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020.

(15) Vid las referencias de L. parejo alfonso, *Reflexiones en torno a la ciudad y el derecho administrativo*, ponencia presentada en el XV Congreso asociación española de profesores de derecho administrativo (AEPDA), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, citado, a partir de la obra de J.F.P. ROSE, *The well-tempered city. What modern science, ancient civilizations, and human nature teach us about the future of urban life*, Ed. Harper Wave, An Imprint of Harper Collins Publishers, New York, 2016.

(16) V. AGUADO CUDOLÀ ET AL., *El derecho a la ciudad: el reto de las Smart cities*. Ed. Atelier, Barcelona, 2019. Vid. también: A. Cerrillo I Martínez, *Los servicios de la ciudad inteligente*, ponencia presentada en el XV Congreso asociación española de profesores de derecho administrativo (AEPDA), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, citado.

(17) Vid., entre otros, el vol. colectivo *New policies and Practices for European Sharing Cities*, Bologna, 2019.

(18) Vid. F. VELASCO CABALLERO, *El Derecho de las ciudades globales*, cit.

(19) A. GALÁN GALÁN, F. TOSCANO GIL, *Las tres dimensiones de la gran ciudad*, en A. Troncoso Reigada (dir.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen especial de Madrid*, Thomson Aranzadi, 2006, p. 231 ss.

ciudades, esto es «con gran número de población» (Ley de 2003) tienen menos poderes de autoorganización.

En un contexto más general, se observa un cierto polimorfismo en la solución organizativa de la ciudad o, mejor, de la gran ciudad, lo que aumenta la dificultad de establecer correspondencias con las diversas realidades mundiales: *cities*, *greater cities*, *urban agglomeration*, *mega region*, etc<sup>20</sup>. En cualquier caso, encontramos algunos posibles modelos.

a) La ciudad por refundición – simplificación – con otros niveles superiores de organización territorial (Provincia, CcAA, Estado federado). Así, por ejemplo, la solución italiana de refundir la ciudad metropolitana con la provincia (subsistiendo los municipios en su interior)<sup>21</sup>; también, en Francia, la solución adoptada en el caso de Lyon, con la refundición del departamento y de la ciudad metropolitana, lo que no ha dejado de crear grandes problemas. En estos casos subsiste el municipio como organización de base.

En otros casos, se procede a refundir la ciudad-municipio con el nivel superior de organización territorial, como puede verse en la solución alemana de las ciudades-Estado de Berlín, Hamburgo y Bremen o, en otro nivel, también: las ciudades “libres de *kreis*”.

b) La ciudad por agregación, nos llevaría a refundir los municipios asociados con el área metropolitana, dando lugar a la creación de un sujeto específico, la ciudad, llámese metropolitana o no. En este caso, no subsistirían los municipios preexistentes, que probablemente mutarían su estatus jurídico a municipalidades internas.

c) La ciudad por superposición, en la que se mantiene la estructura municipal preexistente y a la que se le suma una organización superior. Es el caso español de la creación de áreas metropolitanas por ley autonómica, pero también las formas asociativas, mancomunadas.

---

(20) Vid. las referencias a la diversidad de soluciones en L. Tolivar Alas, *Gobierno de y desde la ciudad*, ponencia presentada en el XV Congreso asociación española de profesores de derecho administrativo (AEPDA), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, citado.

(21) Es de interés la reforma constitucional de 2001 y luego legal de 2014 efectuadas en Italia para la introducción de la categoría de “Ciudad metropolitana” como nuevo elemento constitutivo de la organización territorial de la República, junto al municipio, la provincia, la región y el propio Estado. Vid. por todos, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, 7ª ed., 2018, p. 94 ss.

das o consorciales. En el caso de Inglaterra, es el supuesto de las *combined authorities* creadas por mecanismos asociativos<sup>22</sup>

- d) Intervención por Ley singular que define el Estatuto de la Ciudad. Se acerca a la dinámica de la Ley especial o de Carta Municipal (Barcelona, Madrid en cierto sentido), o bien a la de la Constitución de la Ciudad, como en el caso de grandes ciudades latinoamericanas (México, Buenos Aires). En estos casos se plantea, entre otros aspectos, la cuestión del rango normativo y la de los límites a la especialidad.

En cualquier caso, lo que interesa aquí es llamar la atención sobre los diversos modos de “ser” ciudad, que pueden superar el marco jurídico-administrativo del municipio<sup>23</sup>, y plantear la posibilidad de que en un mismo ordenamiento se pueda atribuir a diversas formas jurídico-institucionales un status jurídico común de ciudad, esto es, unos poderes específicos adecuados a sus funciones específicas.

### 3.2. *Principales funciones de la ciudad: la Ciudad “dentro” del Estado o la Ciudad “en lugar” del Estado*

El discurso que se apunta tiende a completar los recursos conceptuales manejados. Lo que hasta hace poco se denominaba autonomía para la gestión de sus propios intereses (art. 1 LBRL), o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos (art. 3.1 CEAL) ha ganado complejidad en el momento presente. Así, las tareas municipales en las ciudades deben afrontar hoy, además:

- La autogestión de los propios intereses, pero en una situación de fragmentación, diversidad y aún contraposición de intereses, de manera que prima la función de mediación y composición de intereses, así como la creación de un propio espacio jurídico<sup>24</sup>.
- La codecisión en la formulación de la política general nacional y aún transnacional, lo que plantea una expansión de la subjetividad in-

---

(22) M. VILALTA REIXACH, *La ciudad global. La regulación del fenómeno metropolitano en Inglaterra*, Comunicación presentada en el XV Congreso asociación española de profesores de derecho administrativo (AEPDA), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, citado.

(23) F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, en *Munus*, 2, 2016, p. V ss.

(24) F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, en *esta Revista*, 1, 2018, p. 29 ss.

ternacional y una real compartición de la representación de la soberanía<sup>25</sup>.

- La proyección exterior de las aspiraciones colectivas de la comunidad y la captación de recursos suficientes no asequibles en las estructuras estatales, de modo que las ciudades compiten entre sí (y no sólo cooperan, art. 10.3 CEAL)<sup>26</sup>.

En el fondo, nos enfrentamos a la tarea de determinar el alcance de un dilema fundamental: ¿hay que dar forma jurídica la Ciudad “dentro” del Estado o la Ciudad “en lugar” del Estado? Ferdinand Braudel ha señalado que la historia de Europa es una carrera de la ciudad contra el Estado<sup>27</sup>. El contexto más amplio sería ¿cómo debe ser Europa, y la ciudad en Europa?

De momento debemos retener, como se ha avanzado, que las ciudades, las grandes aglomeraciones, las metrópolis, están asumiendo cometidos clásicos propios del poder estatal clásico, como son la seguridad pública, la justicia y la seguridad jurídica, la redistribución de la renta, la definición de derechos (solidaridad social, la vivienda, la inmigración), la delimitación del mercado, las grandes infraestructuras, incluso las relaciones exteriores o internacionales. En realidad, las ciudades han pasado de colaborar con el Estado a competir con el Estado y, en fin, a suplir al Estado. Necesitan, pues, ejercer poderes del Estado.

Dos noticias recientes ejemplifican el fenómeno. Ante la decisión del Presidente Trump de abandonar el Acuerdo de París por el Cambio Climático, se organiza en los Estados Unidos la *Climate Mayors*, una coalición de más de 400 alcaldes tanto demócratas como republicanos comprometidos en favor del medio ambiente, que intervienen en las cumbres internacionales y ponen de manifiesto que las ciudades “sustituyen” al Estado<sup>28</sup>. Otro ejemplo: la alcaldesa de Barcelona, Ada Colau,

(25) V. ANTONELLI (dir.): *Città, province, regioni, stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli editore, Roma, 2009; J.-B. AUBY, *El papel de la ciudad*, cit.

(26) Vid. F. VELASCO CABALLERO, *El Derecho de las ciudades globales*, cit., p. 36. Asimismo, G.M. Díaz González, *La acción exterior local. Bases constitucionales*, Iustel, 2019.

(27) F. BRAUDEL, *Le modèle italien*, Flammarion, 1994, p. 34. Lo cita J.-B. AUBY, *El papel de la ciudad*, cit.

(28) «Los Ángeles, Nueva Orleans, Philadelphia, San Antonio, y otras ciudades estadounidenses».

asumirá durante los próximos tres años la interlocución de las ciudades del mundo, agrupadas en la red CGLU, con las Naciones Unidas, según ha sido acordado en la Asamblea general de Durban, 16 noviembre 2019<sup>29</sup>. He aquí la acción internacional de las ciudades en la “sede” de los Estados, esto es, “en el lugar” de los Estados.

### 3.3 *Los poderes de la ciudad*

Se plantea, así, la cuestión de compartir los grandes atributos de la soberanía clásica que aún quedan en manos de los Estados nacionales con las ciudades. Estos es, *¿Cómo las ciudades pueden disponer de los poderes de los Estados? O, también: ¿cómo pueden participar en el poder de los Estados?*

Nos limitamos a esbozar una pequeña agenda de cuestiones, sin poderlas desarrollar en este momento, pero que son suficientemente indicativas de lo que se está hablando:

- a) Hay que repensar el alcance de la potestad normativa de la ciudad para poder intervenir en la libertad y la propiedad como objeto de la regulación<sup>30</sup>. *¿Cuál es el sentido actual de la reserva de ley en el Estado global y cuál debe ser valor jurídico de las normas de la ciudad? ¿Es suficiente la construcción articulada en torno a la vinculación negativa a la ley? Es decir, ¿Cuál debe ser el papel de la ciudad cuando, en la satisfacción de necesidades colectivas esenciales, debe incidir con la autonomía privada? El ejemplo está en la mente de todos: intervención en materia de arrendamientos de vivienda, tanto en relación al precio de los alquileres, como al régimen jurídico de los mis-*

---

ses demostraron este jueves – 10 octubre 2019, en Copenhague – al resto del mundo desde la cumbre de alcaldes del grupo de acción climática C40 que el Acuerdo de París sigue vivo en Estados Unidos, a pesar de la oposición de la Administración de Donald Trump». <https://www.diariohispaniola.com/noticia/56420/mundo-verde/los-alcaldes-de-eeuu-gritan-al-mundo-que-ellos-si-apoyan-el-acuerdo-de-paris.html>.

(29) <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20191116/471634079277/colau-embajadora-ciudades-onu.html>.

(30) El de las potestad normativa local ha sido uno de los grandes debates en los últimos años que debe sin duda proseguir. Vid. por todos, desde A. GALÁN GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, 2001, hasta E. NIETO GARRIDO, *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales*, Aranzadi, 2019, pasando por F. VEALSCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, 2009.

mos. Es decir, capacidad para intervenir en el mercado del alquiler. Pues bien, las soluciones son diversas: Berlín, ciudad Estado, aprueba una ley bajo un tripartito de izquierdas, que congela el precio durante 5 años<sup>31</sup>. París puede intervenir y así lo ha hecho, pero en virtud de una ley estatal que ha autorizado a 28 ciudades a hacerlo (y no a todos los municipios). Las ciudades españolas – Barcelona, la más cara – no pueden ejercer una política pública esencial, tanto para la satisfacción de un derecho social básico, como para competir con el resto de grandes ciudades europeas en la atracción de implantaciones económicas que conlleven el establecimiento de personas.

- b) La seguridad jurídica y la justicia como producción y servicio del Estado también incumben de manera particular a las ciudades. La demandas de rapidez, proximidad, adecuación, así como la dimensión estrictamente vecinal de determinados conflictos, o bien la relevancia que en determinados supuestos puede adquirir el ordenamiento específico de cada ciudad – ley especial, ordenanzas – todos estos factores pueden justificar una dinámica de mayor colaboración e implicación de la ciudad en la organización y prestación de funciones de justicia. Ya hace tiempo se han planteado escenarios de una justicia municipal de proximidad, con sus muy diversas variantes. La potestad de autoorganización que le debe ser reconocida a la ciudad, dentro de un marco legal, pueden facilitar la adopción de algunos instrumentos dirigidos a completar o sustituir los medios ordinarios de la justicia por medio de fórmulas alternativas de resolución de los conflictos (ADR). Y ello, tanto en el ámbito de la Justicia administrativa<sup>32</sup>, la justicia civil – conflictos de

---

(31) Ley cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional, al declarar que no vulnera el derecho de propiedad.

(32) Sobre la base de la concepción de los recursos administrativos con mecanismos de garantía, cabe incorporar Consejos Jurídicos, Consejos Tributarios, de Recursos contractuales, de conciliación laboral, la mediación en procedimientos administrativos locales. Vid La Ley especial del Municipio de Barcelona, que consagra el Consejo Tributario establecido en 1989, o la Ley aragonesa 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza que prevé la creación de órganos como un Consejo Jurídico Municipal para emitir informes y dictámenes de carácter no vinculante sobre cualesquiera asuntos de interés municipal; y asimismo hace posible la creación de comisiones específicas de asesoramiento para dictaminar recursos administrativos.

vencidad –, o la justicia penal, en adecuada conexión con la potestad sancionadora de la ciudad. Desde otro punto de vista, cabe desarrollar las posibilidades de la legitimación procesal de la ciudad en asuntos de su interés<sup>33</sup>.

- c) La Seguridad pública como seguridad ciudadana justifica que en determinados contextos se haya ya asumido que la policía local debe ejercer funciones de policía integral. El caso de la Policía Metropolitana del Gran Londres es paradigmático, y modelo de otras grandes conurbaciones en todo el mundo. La seguridad pública es a la vez una cuestión local que en las grandes conurbaciones puede ser además supramunicipal. Ello contrasta, por ejemplo, con la actual dificultad en España de mancomunar las policías locales<sup>34</sup>. No debiera haber obstáculo, por otra parte, en el ordenamiento español para atribuir a las áreas metropolitanas constituidas como entidades territoriales las funciones de policía local, como primer paso para una

---

(33) B. PUENTES COTIÑA, *Las ciudades como actores legitimados para controlar la legalidad de los actos reglamentarios de la Unión Europea en materia de calidad del aire. A propósito de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2018* (inédito): «Al admitir la legitimación de los ayuntamientos recurrentes – Ayuntamientos de París, Bruselas y Madrid – para interponer un recurso de anulación contra un Reglamento de la Comisión que modificaba los límites máximos de emisiones permitidas, el Tribunal General admite la potestad de las entidades locales para controlar la legalidad de la normativa de la Unión sobre calidad del aire. El Tribunal considera que la normativa aprobada por la Comisión limita las potestades de las entidades locales en materia de restricción del tráfico y calidad del aire, motivo por el que, concluye, existe una afectación directa en su esfera jurídica».

(34) El debate sobre dicha opción viene de lejos y todavía no se ha resuelto definitivamente, como se demuestra con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana, que daría por factible la mancomunación del servicio de policía local, puesto que la disposición adicional segunda de la ley dispone que las mancomunidades que hayan asumido competencias en materia de Policía Local las ejercerán conforme a lo dispuesto en la normativa básica estatal y la autonómica de coordinación de policías locales. Con posterioridad, en virtud del acuerdo de la comisión mixta, la Ley de acompañamiento para 2020 ha modificado dicha disposición en el siguiente sentido: «En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a la Comunitat Valenciana, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías de acuerdo con los términos dispuestos en la Disposición Adicional Quinta de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. ¿se trataba de cambiar “mancomunidades de municipios” por “asociaciones de municipios”? Una vez que Les Corts Valencianes aprueben esta modificación, el Estado retirará el recurso de Inconstitucionalidad, han precisado las fuentes».

futura posible implantación de una policía integral en las grandes conurbaciones metropolitanas.

- d) La implicación de las ciudades en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) establecidos por la ONU en la Agenda 2030 es una de las grandes apuestas de la política global del siglo XXI. Ciertamente, como se ha dicho, «la Agenda 2030 fue acordada y firmada por los gobiernos nacionales y, sin embargo, reconoce el papel crucial de las ciudades y las autoridades que las gobiernan en alcanzar el desarrollo sostenible. Y es que, efectivamente, las responsabilidades, capacidades y competencias de que disponen los gobiernos locales hacen que su intervención pueda marcar la diferencia en la consecución de los ODS. Desde luego desarrollan acciones en sectores vinculados a los objetivos del vector ambiental (relacionadas con los objetivos relativos a agua, energía, movilidad, clima, comunidades sostenibles), despliegan numerosas acciones en el ámbito social (vinculadas con las metas conectadas con pobreza, hambre, bienestar, igualdad), impulsan la actividad económica en sus territorios (objetivos de crecimiento económico, industria, innovación, infraestructuras) y son instrumentales a la hora de promover el buen gobierno, la transparencia y la participación ciudadana (aspiraciones para instituciones sólidas y alianzas). Es por ello que uno de los desarrollos de los Ods haya sido su localización»<sup>35</sup>.

Parece claro que las ciudades comparten con los Estados unas misiones derivadas de un compromiso internacional que implican para la ciudad, entre otras muchas novedades, asumir un papel determinante en la garantía de los derechos humanos, civiles y sociales<sup>36</sup>. Cada vez más se tiende a incluir una verdadera declaración de los derechos civiles y sociales de los ciudadanos en el propio ordenamiento de cada ciudad, a la manera que lo hacen ya la Constitución de la Ciudad de

---

(35) Así lo expone C. NAVARRO GÓMEZ, *Gobiernos Locales y Objetivos de Desarrollo Sostenible (Ods)*, blog del IDL-UAM, 22 enero 2020.

(36) Vid. la dinámica de la “Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad”, aprobada por un amplio número de ciudades europeas en Saint Denis el 18 de mayo de 2000, que define la ciudad como el espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad.

México y de otras grandes ciudades. De modo que cuando hablamos de potestad normativa de la ciudad, hay que pensar también en una suerte de potestad “estatutaria” que vaya más allá de lo organizativo, y que ya está reconocida en muchos ordenamientos.

- e) También en el campo de las garantías de la posición jurídica de la ciudad frente a los demás agentes cabe desarrollar la potencialidad de instrumentos típicos de los Estados como los del Derecho internacional. Más allá de la jurisdicción nacional, ordinaria y constitucional, en la protección de la autonomía local, sobre cuya escasa efectividad ya se ha escrito mucho<sup>37</sup>, se ha contemplado, por ejemplo, la hipótesis de una eventual jurisdicción europea en defensa de la autonomía local garantizada por la CEAL, análogamente a la jurisdicción del Tribunal europeo de derechos humanos en relación con los derechos reconocidos en el CEDH<sup>38</sup>.
- f) En fin, aún sin agotar todos los temas, otra de las funciones esenciales de las ciudades atañe a la redistribución territorial de la renta dentro de las grandes áreas urbanas. La lucha contra las desigualdades es uno de los Ods singularmente vinculado al papel de la ciudad. De modo que, con independencia de la perspectiva de la financiación local, la ciudad debe poder disponer de los poderes tributarios adecuados para diseñar y ejecutar esa política básica. Lo que seguramente pase por enfocar un modelo de tributos ciudadanos más vinculados a la actividad económica y a la renta, y menos a la propiedad inmobiliaria. Pero el poder tributario de la ciudad se presenta además como instrumento de variadas políticas públicas de este ámbito: viviendas vacías, cambio climático, etc.

Por otra parte, no debe olvidarse que dentro de las políticas de solidaridad territorial habrá que encauzar asimismo la solidaridad exterior de la ciudad con la no-ciudad, cometido que habrá que coordinar con la inter-

---

(37) Por todos, recientemente, E. NIETO GARRIDO, *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales*, cit., p. 155 ss.

(38) T. FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH, *Perspectivas de futuro para la carta Europea de Autonomía Local*, en T. FONT I LLOVET (dir.), M. VILALTA REIXACH (COORD.), *La Carta Europea de la Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020, cit.

vención de los gobiernos locales o regionales intermedios, sin descartar que en un futuro uno de los escenarios que deriven de la relación Estado-Ciudad sea el de que permanezca un Estado asimétrico, esto es, activo para actuar sobre la no-ciudad, mientras que deberá compartir o ser sustituido por la ciudad en el ámbito de las grandes aglomeraciones urbanas.

### ***3.4 Relaciones de la ciudad con el nivel estatal***

También de manera muy resumida se apunta rápidamente que las perspectivas de los modos de relación entre el Estado y la ciudad van a ser muy diversas. Está la opción por la relación bifronte con los dos niveles estatales con poder legislativo, central y autonómico, poder que se verá profundamente modificado por la necesidad de resituar la potestad normativa local en el sistema de fuentes, según se ha dicho. No debe descartarse la relación de pinza del Estado central+ciudad contra el Estado regional o ente infraestatal.

Por su parte, la opción por la interiorización o federalización de la ciudad dentro de las unidades descentralizadas del Estado requiere de una reforzada garantía constitucional de la autonomía y de los poderes de la ciudad. En efecto, es sabido que el Estado regional – llámese *Land*, CcAA, región en Italia, la “*grande région*” francesa – es el principal competidor de la ciudad como aglomeración urbana, razón por la cual hasta ahora el número de las realidades metropolitanas institucionalizadas en España es meramente simbólico en relación a las efectivamente existentes<sup>39</sup>.

En todo caso, van a incorporarse con más fuerza las relaciones contractualizadas, fruto del pacto y de la negociación, posiblemente en el contexto de un ejercicio conjunto o coordinado, dialogado, de los poderes estatales. Los acuerdos programáticos, la planificación consensuada, los consorcios mixtos sobre la imagen de los consorcios legales creados por la Carta Municipal Barcelona, etc., serán objeto de nueva consideración. Al mismo tiempo, la participación de las ciudades en la formación de la voluntad estatal planteará la opción por la intervención individualizado de cada una de las realidades reconocidas, o bien por representación.

---

(39) T. FONT I LLOVET, *Els ens locals intermedis i la seva projecció metropolitana*, *Revista Catalana de Dret Públic*, 57, 2018.

Los órganos de participación general local, del tipo de los Consejos de Gobiernos locales regulados en algunos Estatutos de Autonomía, deberán encontrar nuevas fórmulas que les saquen de su inoperancia actual y les aporten nuevas funcionalidades, porque no basta con la actuación lobista informal de las ciudades y de sus entidades asociativas por intereses. Aún, las Cámaras legislativas de representación territorial replantearán su propia composición y funciones.

En estos escenarios complejos se inserta, además, la cuestión del papel de la relación bilateral entre el Estado y cada una de las ciudades reconocidas. Porque una de las claves del futuro será sin duda superar el uniformismo local y acordar pactadamente soluciones ad hoc. En efecto, en todo caso, la interdependencia de niveles, la equivalencia de papeles entre Estado y Ciudad y los compromisos comunes que les vinculan entre sí desembocan necesariamente en las relaciones de diálogo institucional<sup>40</sup>.

#### 4. *Conclusión*

Todo cuanto se ha dicho pone en evidencia dos aspectos. Por una lado, que la noción de autonomía local según su concepción europea actual, no es hoy suficiente para hacer frente a las aspiraciones y a las necesidades de las comunidades ciudadanas en las grandes aglomeraciones urbanas que llamamos ciudad. Por otro lado, que la configuración de la ciudad como nuevo sujeto jurídico-institucional es una cuestión de extrema complejidad, pero que también va a ser de extrema necesidad. Esta dinámica va a requerir amplios y profundos movimientos de reforma, tanto del derecho nacional como del derecho supraestatal y convencional. Y además para su implementación deberá concurrir una fuerte dosis de autoregulación y de autoorganización de la propia ciudad.

Pero en cualquier caso sigue en pie la pregunta antes formulada: esta evolución, ¿va a resituarse a la Ciudad “dentro” del Estado o va a colocar a la Ciudad “en lugar” del Estado? En el camino – de replantear la autonomía a replantear la soberanía – tal vez esté la respuesta.

---

(40) L. VANDELLI, *Dialogo. Relazioni e trasformazioni dei poteri pubblici. Riflessioni di un giurista*, en T. FONT I LLOVET (dir.), C. TUBERTINI, A. GALÁN GALÁN (COORDS.), *Las reformas del Estado. Coloquio internacional en homenaje al Profesor Luciano Vandelli*, Iustel-Universidad de Barcelona, 2019, p. 121 ss.