



QDL63

ESTUDIOS

A stylized tree graphic in shades of brown and tan. The tree has a thick trunk and several branches with many small, oval-shaped leaves. The background is a light tan color. The text 'QDI 63' is positioned in the upper right area of the tree's canopy.

QDI 63

**I.
Sección
monográfica.
El régimen
especial de los
municipios de
gran población
en su vigésimo
aniversario**

Las transformaciones de la ciudad y su derecho. El papel actual de las grandes ciudades¹

TOMÀS FONT I LLOVET
*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Barcelona*

1. La ciudad y el Estado
2. Las formas de la ciudad
3. La desterritorialización de la ciudad
4. Las funciones de la ciudad
5. Los poderes de la ciudad
 - 5.1. La potestad normativa local
 - 5.2. Una justicia administrativa de la ciudad
6. Epílogo
7. Bibliografía

Resumen

En el momento actual, las grandes ciudades están asumiendo muchas de las funciones clásicas del Estado westfaliano. El artículo propone configurar un derecho de la ciudad que, con independencia de la forma que esta adopte, ajuste los poderes de la ciudad a estas nuevas funciones, en particular en relación con la potestad normativa y la justicia ciudadana.

Palabras clave: *grandes ciudades; área metropolitana; derecho de la ciudad; potestad normativa local; justicia ciudadana.*

Artículo recibido el 26/09/2023; aceptado el 09/10/2023.

1. Agradezco a la revista QDL y a su coordinador, el profesor Gustavo Manuel Díaz González, su amable invitación para participar en este número, con unas reflexiones sobre el papel actual de las grandes ciudades. Para ello he decidido seleccionar y actualizar algunas de las ideas que expuse en mi discurso de ingreso en la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña el día 9 de noviembre de 2022, bajo el título: *La ciutat i el seu dret. El règim especial de Barcelona*, y ofrecer así su difusión al público más especializado.

The transformations of the city and its regulation. The current role of big cities

Abstract

Nowadays, big cities are assuming many of the classic functions of the Westphalian state. The article proposes to set up a regulation of cities that, regardless of the form it takes, adjusts the powers of the city to these new functions, particularly in relation to regulatory power and citizen justice.

Keywords: big cities; metropolitan area; regulation of the cities; local regulatory power; citizen justice.

1

La ciudad y el Estado

Las generaciones actuales estamos asistiendo a la profunda transformación del modelo westfaliano del Estado nacional soberano. Consolidada como forma de organización política a lo largo del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, la “creación” estatal se encuentra hoy en día sometida a tal acumulación de tensiones, de origen y naturaleza diversos, y además en direcciones opuestas, que, tarde o temprano, se producirá un bloqueo en su función básica de representación y de ordenación de la sociedad para la convivencia humana.

El Estado se retira ante los mercados, se debilita ante la globalización, se deslegitima ante la sociedad.

En efecto, por un lado, vemos cómo el Estado, por su debilidad, se retira de amplios campos de la normación social y sobre todo económica, que quedan dejados en las estrictas manos de los mercados.

Por otro lado, también está teniendo lugar, desde hace años, la transferencia de muchos de los poderes del Estado, por su inadecuación, hacia organizaciones supranacionales, internacionales y globales, y también comprobamos la progresiva disipación de la delimitación territorial del espacio como ámbito de vigencia de la ley y de ejercicio de los poderes públicos, y nos sometemos a la dimensión global de los agentes interlocutores del Estado². La vieja noción de soberanía, exclusiva y excluyente, ha dado paso, en palabras de Ulrich Beck, a una soberanía incluyente y cooperativa³.

2. *Vid.*, entre muchos otros, Auby (2013: 43).

3. Beck (2017: 159, 184).

Al mismo tiempo, el Estado nacional soberano acusa el anquilosamiento de sus mecanismos de articulación democrática, lo que le hace perder el contacto con lo que constituye la base misma de su legitimidad, la base de su soberanía. Se ha convertido en una organización autorreferente, desligada de la colectividad. Se ha convertido en incapaz de asegurar su supervivencia y, por tanto, de cumplir su misión. Se puede decir que está en vías de disgregación.

Todas estas circunstancias, que favorecen la progresiva aparición de nuevos actores políticos dentro del orden mundial, propician también la incorporación, a este concierto mundial, de una vieja actriz milenaria, una *vecchia* y conocida *signora* que se ha ganado ya un nuevo y determinante papel de protagonista: es la ciudad, “el invento más grande de la Humanidad”⁴.

La sentencia de Spengler lo dice ya todo: “Los pueblos, los Estados, la política, la religión, todas las artes, todas las ciencias, se fundamentan en un único protofenómeno de la existencia humana: la ciudad”⁵. Y la actual explosión urbana es un fenómeno que solo puede ser bien comprendido en relación con la ciudad del pasado⁶.

Ante la pregunta: ¿qué viene después del Estado nacional soberano?, la respuesta desde la historia es: “El poder público democráticamente organizado puede ser que no desaparezca (¡ojalá!), pero tal vez no se seguirá llamando *Estado*”⁷. Y, aunque no se llame *Estado*, hoy en día ya no cabe duda de que la ciudad es uno de los sujetos llamados a ejercer las funciones que, en respuesta a determinadas necesidades históricas, han caracterizado al Estado como tal.

En la perspectiva del futuro próximo, ante la erosión del fenómeno estatal, la ciudad proporciona a la política la legitimación desde la base, porque aporta a la colectividad elementos de pertenencia o de vinculación social a un contexto urbano identificable. Y, a partir de este arraigo fundamental, la ciudad se proyecta nuevamente hacia el mundo global. En este contexto, puede proponerse justificar por qué las ciudades pueden gobernar el mundo y cómo pueden sacar provecho de su falta de soberanía “estatal”. Las ciudades, en una palabra, pueden cooperar mejor a nivel mundial porque no está en peligro su “soberanía”⁸.

4. Wilson (2022).

5. Spengler (2011).

6. En este sentido, es fundamental la obra de Toynbee (1973).

7. Más allá de las opiniones de los sociólogos, economistas y politólogos, para una reflexión en la perspectiva de la historia jurídica *vid.* la del recientemente fallecido Stolleis (2011: 103).

8. *Vid.* ampliamente el interesante libro de Barber (2015). Así, mientras EE. UU. y China están enfrentados, las ciudades de Nueva York y de Hong-Kong mantienen una estrecha cooperación.

No es necesario insistir en la íntima conexión entre el fenómeno histórico de la ciudad en nuestro contexto y la forma política de la democracia, a partir de sus orígenes atenienses, con la formulación de Clístenes. La ciudad aparece entonces como el triunfo de la igualdad en derechos y deberes frente a la identidad de la sangre y de la tribu⁹. Así se pasó de la familia o el clan, como comunidad privada, a la ciudad como comunidad pública.

Fijémonos cómo dos mil quinientos años después, y dando un gran salto incluso de escala, este mismo tipo de consideración se traslada hoy a la dinámica de funcionamiento de la Unión Europea, donde finalmente se diseña una verdadera *política europea de las ciudades*, porque se las considera el reflejo más fiel de lo que es una verdadera comunidad política que debe legitimar socialmente las instituciones más allá de la “retórica basada en el Estado”¹⁰.

En la actualidad, aparece como fenómeno singular la consolidación de la ciudad como protagonista de la articulación institucional pública y como promotora de todo tipo de iniciativas políticas, económicas, sociales y culturales. Pero en el contexto europeo, la ciudad no solo es el *objeto* de una política específica de gran calado, sino que también es un *sujeto* determinante de la misma.

En efecto, hoy en día ya no se puede negar que el papel central que desempeñan las ciudades —las europeas y las de todo el mundo— ya no es aquel de defender un círculo protector de las libertades individuales contra el poder de los Estados, como lo ha sido a lo largo del siglo XX. En el siglo XXI el papel central de las ciudades se proyecta además en la configuración estratégica y en la ejecución de la política, la economía, el conocimiento y la articulación social en el contexto global¹¹.

2

Las formas de la ciudad

Una de las cuestiones que más dificultan el análisis jurídico institucional del fenómeno de la ciudad, o de las grandes ciudades, es la gran diversidad de formas estructurales y organizativas que adoptan en los distintos ordenamientos nacionales e, incluso, dentro de un mismo ordenamiento.

9. Olalla (2015: 48).

10. Tati (2020: 422).

11. Me remito, por todas, a la obra fundamental de Le Galès (2011).

a) La solución municipal —la *ciudad-municipio*— es muy habitual, ya sea en régimen común, ya sea en régimen especial para grandes ciudades, como el establecido en España por la Ley 57/2003. Pero el fenómeno de las grandes conurbaciones de dimensiones metropolitanas y regionales, así como variados factores históricos diferenciales, ofrecen diversos modelos alternativos que podemos resumir así¹²:

b) En algunas ocasiones, el fenómeno urbano, la ciudad real, puede ser la base de una organización específica, como las áreas metropolitanas en el derecho español (y también soluciones mancomunadas o consorciadas)¹³, que se superponen a la estructura municipal preexistente: *la ciudad por superposición*.

c) En otras ocasiones, esta organización metropolitana conlleva su *refundición* con otros niveles supramunicipales a los que sustituye (en Italia, las *città metropolitane* sustituyen a la provincia; la *métropole* de Lyon debiera sustituir al departamento). A veces, es la ciudad-municipio la que se refunde con el nivel superior de organización territorial, como se puede ver en la solución alemana de las ciudades-estado de Berlín, Hamburgo y Bremen, o, en otro nivel, también las ciudades “libres de *kreis*”¹⁴.

d) *La ciudad por agregación* de varios municipios da lugar a una ciudad-municipio, desapareciendo los primeros, que probablemente mutarían su estatus jurídico al de municipalidades internas o distritos. Es el caso de la anexión a Madrid de 13 municipios periféricos, producida entre los años 1948 y 1954, o de la creación del Gran Londres en los años 60 del pasado siglo.

e) *Intervención por ley singular*, que define caso por caso el estatuto jurídico de una ciudad en concreto, con independencia de la naturaleza jurídica de la organización que la represente. Se acerca a la dinámica, en España, de la Ley especial y singular (Madrid, Barcelona, pero también, en otro sentido, Ceuta y Melilla), o bien, en otro ámbito, se aproxima a la fórmula de la “Constitución” de la ciudad, como en el caso de grandes ciudades latinoamericanas (México, Buenos Aires, Sao Paulo).

Son muchas, pues, las formas de “ser ciudad”, más allá de la estricta solución municipal, y ello, como decía, dificulta la delimitación y, en su caso, la propuesta de un régimen o estatus jurídico común de ciudad, adecuado a las funciones propias comunes en todas las ciudades. Como digo, esta construcción se dilatará en el tiempo, con ritmos históricos diferenciados,

12. Sigo aquí la clasificación ya adelantada en Font i Llovet (2020).

13. *Vid.* Tomás (2023b).

14. En el caso de Berlín, incluso, la realidad urbana excede su ámbito territorial, lo que ha hecho necesario un acuerdo con el estado circundante de Brandemburgo. *Vid.*, últimamente, Schefold (2021).

aunque no tanto en la medida en que la globalización pueda favorecer tendencias convergentes.

Volviendo al caso español, lo que quiero subrayar es que, jurídicamente, la “ciudad” o la “gran ciudad” no es solo el “municipio de gran población” del título X de la LBRL. Norma que, por cierto, únicamente incluye un régimen organizativo especial, sin ningún tipo de modulación del régimen de las competencias.

3

La desterritorialización de la ciudad

En el momento presente, además, se está produciendo un fenómeno añadido que debe tomarse en consideración. Se trata de la “desterritorialización” de la organización administrativa. Hoy en día es innegable la inadecuación en muchos casos de las actuales divisiones territoriales y administrativas a las funciones a las que pretendidamente deberían servir. A escala general, está en la base de todo el fenómeno de la globalización, que desconoce las fronteras estatales y se puso bien de manifiesto a todos los niveles con ocasión del impacto de la COVID-19. Su incidencia fue especialmente fuerte en las aglomeraciones urbanas y metropolitanas y, en general, en las ciudades, por una cuestión de densidad de población: las medidas de confinamiento por municipios, o por comarcas, o el alcance geográfico de las áreas básicas de salud y de las regiones sanitarias, etc., no encajaban con la realidad urbana y demográfica de la ciudad metropolitana¹⁵.

Es solo un ejemplo, en la línea de los muchos que deben propiciar un repensamiento no ya de las concretas divisiones territoriales según las diversas finalidades administrativas, sino de la insuficiencia que el propio concepto de territorio está mostrando como delimitación del ámbito geográfico de eficacia de las normas o del ejercicio válido de las competencias administrativas¹⁶. Hace más de cincuenta años que Alejandro Nieto ya puso de relieve la inadecuación del elemento territorial para definir y clasificar las entidades públicas, y la conveniencia de sustituirlo por el elemento de la comunidad social¹⁷.

Ahora nos encontramos en un estadio más avanzado. En este periodo en el que las actividades parecen cada vez más desterritorializadas, se es-

15. Tomàs (2021).

16. Por todos, Cammelli (2007).

17. Nieto (1971).

tablece una especie de diálogo entre los ámbitos global y local del que las ciudades, y especialmente las grandes ciudades, se benefician enormemente¹⁸. Así, se propone explorar el tema de la extraterritorialidad de la actuación de las ciudades, las estrategias urbanas sostenibles, en la medida en que “el territorio urbano” no se corresponde necesariamente con los límites administrativos de la entidad pública¹⁹.

Un caso muy común es el hecho de que la ciudad a menudo dispone de sus más importantes infraestructuras, las que precisamente la hacen ciudad, fuera de su ámbito territorial: abastecimiento de aguas, aeropuerto, energía, comunicaciones, etc. Su capacidad de decisión sobre estos elementos estructurales deberá formularse de manera diferente al clásico ejercicio de competencias administrativas sobre un territorio, y se deberán explorar nuevas vías a partir de mecanismos de codecisión y participación.

En otros casos, como ya hace la legislación de algunos estados de EE. UU., se reconocen a los municipios algunos poderes de regulación sobre territorios adyacentes, con la justificación de que los municipios podrían estar algún día en condición de anexionarse aquellos territorios²⁰.

En definitiva, esta del territorio es una muestra de que estamos ante el reto de hacer más flexible y más dinámico el ordenamiento jurídico de las organizaciones públicas, en especial las locales o subestatales, a base de la profundización en elementos de tipo relacional y de conectividad en las redes.

Así, por ejemplo, cobra de nuevo interés el concepto de “metápolis” que formulara Archer²¹, y que recientemente se ha estudiado para Barcelona. Esto significa concebir la ciudad más allá de su territorio y aun del mismo concepto de territorio, sugiriendo que el crecimiento, en este caso, de Barcelona puede llegar a incorporar, a su funcionamiento como ciudad, zonas más lejanas y *no necesariamente limítrofes*, gracias a las infraestructuras de alta velocidad, las conexiones por internet, el teletrabajo, etc.

Se trata de que la ciudad esté prácticamente en red con las otras ciudades y poblaciones que configuren su metápolis y con todas las otras instancias implicadas, con el fin de desarrollar sus potencialidades en red, y ser capaz de competir o de cooperar con las otras potencias globales²², pudiendo codecidir las grandes opciones que señalan el bienestar de la ciudad y de los ciudadanos.

18. Auby (2020: 193).

19. Alonso Ibáñez (2020).

20. Auby (2016: 5).

21. Ascher (1995), citado por Rodríguez i Villaescusa (2022).

22. Rodríguez i Villaescusa (2022: 224).

Otra manifestación de la nueva visión del territorio en relación con las políticas urbanas es la introducción de la figura de las áreas urbanas funcionales (AUF)²³. La Comisión Europea, Eurostat y la OCDE identifican con un criterio funcional espacios económicos integrados en cuanto a mercados de trabajo y consumo, formados por municipios limítrofes con una significativa movilidad dentro de la gran ciudad o conurbación. Con este criterio, Eurostat identifica 73 áreas urbanas funcionales en España, con un total de 1252 municipios. Las 45 más grandes sumaban, en 2021, 32 millones de habitantes, lo que representa el 68,5 % de la población española²⁴.

Podría decirse que se trata de un concepto común, que agrupa el fenómeno ciudadano en sus diversas expresiones, sobre la base de las economías urbanas de aglomeración. Se ha dicho acertadamente que una forma de sintetizarlas es verlas como un triple mecanismo que simultáneamente permite *compartir*, especialmente infraestructuras; *coincidir*, especialmente mercado de trabajo y de consumo; y *aprender* por acumulación y sinergias de conocimiento²⁵.

La institucionalización organizativa, la gobernanza, de las AUF, da lugar a una multiplicidad de formas, que remiten, en cierto sentido, a las diversas formas de “ser ciudad”, de organizar el fenómeno urbano o más genéricamente metropolitano a que me he referido más arriba.

4

Las funciones de la ciudad

Lo que hasta hace poco se llamaba —o aún se llama— autonomía para la gestión de los propios intereses (art. 1 LBRL), o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos (art. 3.1 CEAL), es decir, la noción de autonomía local, ha ganado complejidad en el momento presente. Así, además del desarrollo de las tareas propiamente “municipales”, hoy las ciudades deben afrontar, entre otras, las siguientes funciones:

a) En primer lugar, la autogestión de los propios intereses, ciertamente, pero en una situación de fragmentación, diversidad y aun contraposición de estos intereses, de manera que la primera función que debe desarrollar la ciudad es la de mediación y composición de intereses, para lo cual resulta básica la creación de un propio espacio jurídico.

23. *Vid.* al respecto Goerlich y Reig (2020).

24. Tomamos los datos de Tomàs (2023a), que efectúa un completo análisis de las AUF en España desde la óptica de sus formas organizativas.

25. Goerlich y Reig (2020).

b) En segundo lugar, la codecisión en la formulación de la política general nacional —tanto autonómica como estatal— y aun transnacional, lo que plantea una expansión de la subjetividad internacional y una real compartición de la representación de la soberanía, que como hemos dicho antes, ya no es excluyente, sino que es inclusiva y cooperativa.

c) La proyección exterior de las aspiraciones colectivas de la comunidad y la captación de recursos suficientes no asequibles en las estructuras estatales, de manera que las ciudades ya no solo cooperan entre sí (art. 10.1 CEAL), sino que compiten duramente en un escenario global.

Es un hecho que, en la actualidad, las ciudades, las grandes aglomeraciones, las metrópolis, en todo el mundo están asumiendo cometidos que históricamente han sido propios del poder estatal nacional, como son: la seguridad pública, la justicia y la seguridad jurídica; la redistribución de la renta y la equidad territorial y generacional; la definición de los derechos de los ciudadanos: solidaridad social, vivienda, inmigración; la delimitación del mercado: comercio, transporte, turismo; la distinción entre lo público y lo privado: los bienes comunes, la administración compartida; las grandes infraestructuras, incluso fuera de su propio territorio: aeropuertos, grandes redes transnacionales; incluso las relaciones exteriores o internacionales: la *city diplomacy*²⁶. En realidad, las ciudades han pasado de colaborar con el Estado a competir con el Estado, y, en algunos casos, a sustituir al Estado.

Una consecuencia lógica de lo anterior es que las ciudades necesitarán, por tanto, ejercer poderes del Estado, lo que significaría, en un cierto sentido, participar de los atributos de la soberanía, que ya ha dejado de ser, como hemos reiterado, exclusiva y excluyente.

En este sentido, uno de los aspectos más nuevos de la proyección funcional de las ciudades es que el entorno donde desarrollan estas funciones es el “espacio” propio de los Estados. Con algunos ejemplos de la última década podemos captar el sentido de lo que estoy diciendo:

a) El primer caso: en 2015, después de años de varias aproximaciones, en el marco de Hábitat III, la ONU otorgó a los Gobiernos locales un trato diferente del que hasta entonces les había asignado —que había sido el propio de las ONG: el derecho a ser consultadas—, y los invitó a formar parte también de las deliberaciones²⁷. A partir de ahí, se explica que, entre los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU —los ODS 2030—, figure precisamente el

26. Vid. Díaz González (2019). Asimismo, Pazos Vidal (2023).

27. Esto se llevó a cabo mediante la *Global Taskforce of Local and Regional Governments*, un mecanismo de coordinación y consulta promovido por CGLU, que conjuga las principales redes internacionales de autoridades locales. Vid. los datos sobre esta evolución que ofrece García-Chueca (2020).

“objetivo urbano”, referido a la creación de ciudades cohesionadas, seguras, resilientes y sostenibles (núm. 11)²⁸. Aparece, pues, la ciudad como *sujeto* y como *objeto* de la política global. Ciertamente, en aquella sede, las ciudades son vistas como unas competidoras ante la soberanía estatal, pero también es verdad que pueden acabar siendo las mejores aliadas de los Estados en su combate en el escenario global. Por eso se admite la presencia de las ciudades en los *lugares* del Estado, *en la sede* de los Estados, la ONU, y eso es realmente muy significativo.

b) Segundo caso: la ciudad incrementa su presencia en muchos más ámbitos. En otro lugar he recordado cómo en 2019, cuando Donald Trump, presidente en aquel momento de Estados Unidos, decidió abandonar el Acuerdo de París por el Cambio Climático, se organizó en Estados Unidos la *Climate Mayors*, una coalición de más de 470 alcaldes, tanto demócratas como republicanos, comprometidos en favor del medio ambiente, que desde entonces interviene habitualmente en las cumbres internacionales y pone de manifiesto, como hemos dicho, que las ciudades pueden “sustituir” al Estado en la “sede” de los Estados²⁹.

c) Tercer caso, aún más reciente: en la Conferencia del Clima de las Naciones Unidas (COP26), celebrada en Glasgow en el mes de mayo de 2022, participó directamente el movimiento *C40 Cities*, que agrupa a casi un centenar de grandes urbes aliadas contra el cambio climático, del que, por cierto, fue vicepresidenta la entonces alcaldesa de Barcelona, Ada Colau. También aquí las ciudades interactúan con los Estados a nivel mundial. Ya no se trata de una relación de cada municipio con “su Estado”, que es la óptica clásica de la autonomía local, sino de una interlocución de “todas las ciudades”, de los movimientos mundiales de ciudades, con la ONU, la organización mundial de los Estados. En esta óptica, se plantea, en consecuencia, cuál es la posición de las ciudades para desplegar sus potestades, y cuál es su campo de acción directa.

Parafraseando la expresión que hemos utilizado en un ámbito muy próximo, si el régimen local clásico en nuestro ordenamiento se debate entre su carácter bifronte, o su mayor “interiorización” por las comunidades autónomas³⁰, hoy en día queda claro que el estatus de las ciudades, su régimen jurídico, no está exclusivamente “interiorizado” dentro del ordenamiento jurídico de los Estados, sino que ostenta un carácter multipolar de mucha mayor complejidad³¹.

28. Esteve Pardo (2021).

29. Me remito a Font i Llovet (2020).

30. Entre otras ocasiones, Font i Llovet (2016).

31. En esta línea, Therborn (2020).

Así pues, con los nuevos planteamientos que empiezan a aparecer en el primer cuarto del siglo XXI, aquella visión inicial que vinculaba la autonomía local con la democracia y las libertades ha pasado a enriquecerse con su proyección, también, sobre los derechos de los ciudadanos, la igualdad social y la solidaridad humana. Si sigue así, la transformación conceptual será de gran calado, y comportará también un profundo cambio en el planteamiento del estatus jurídico de las ciudades.

En definitiva, el tradicional planteamiento que tantos hemos asumido del *municipio como titular de la autonomía local frente al Estado* deberá completarse con una visión más funcional: la *ciudad como titular de potestades en favor de la colectividad*.

5

Los poderes de la ciudad

5.1

La potestad normativa local

En primer lugar, hay que repensar la naturaleza y el alcance de la potestad normativa de la ciudad, cuestión fundamental para poder intervenir en la libertad y la propiedad de los ciudadanos como objeto de regulación. Sabemos bien que el principio de *reserva de ley* tiene su origen en la confluencia de los principios revolucionarios franceses y las monarquías constitucionales alemanas del s. XIX, y se fundamenta en la teoría democrática y en el carácter representativo de la ley frente a los poderes del rey y de su Gobierno³².

Pero lo que aquí se plantea no es la relación entre la norma parlamentaria y la norma gubernamental dentro de un mismo sistema institucional —el Estado—, sino la relación entre las normas surgidas respectivamente de sistemas institucionales diferenciados: el sistema estatal y el sistema de las ciudades, que a efectos ordenadores se puede incluir dentro del sistema local.

Pues bien, es bueno recordar que desde los iniciales momentos de la Revolución Francesa, cuando la prohibición de toda potestad normativa al poder ejecutivo es radical (Decreto de la Asamblea Constituyente de 2 de octubre — 3 de noviembre de 1789), ya se establece una excepción en relación con los municipios para que puedan dictar normas de policía,

³². Una magnífica lectura crítica del relato sobre *el État de droit*, entendiéndolo en sus orígenes como una cierta forma de nuevo absolutismo, Zagrebelsky (2008).

que por definición incidían en las libertades individuales, como función propia del *pouvoir municipal*, no delegada por el Estado (Ley de Municipalidades de 14-18 de diciembre de 1789, art. L)³³.

El reconocimiento del poder normativo de las colectividades locales se ha considerado desde entonces “fundamentado en una legitimidad histórica y democrática única, que no pueden reivindicar” otros centros de producción normativa³⁴.

Si damos un salto en el tiempo, en el actual ordenamiento constitucional español aquella inicial distinción ha tenido unos reflejos ciertamente significativos. La doctrina y una amplia jurisprudencia se han mostrado ampliamente favorables a adecuar la fundamentación clásica del principio de reserva de ley, la forma de su vinculación a la Administración y su alcance material a una nueva realidad en la que el principio democrático y el representativo —el de autonomía local y el de participación ciudadana— caracterizan plenamente la posición jurídica del municipio³⁵.

Como es sabido, el Tribunal Constitucional ha flexibilizado el alcance de la reserva de ley en materia tributaria (STC 239/1999, de 16 de diciembre) y sancionadora (STC 132/2001, de 8 de junio) —propiedad y libertad— en relación con el mayor campo normativo que debe dejarse en los municipios, en virtud de su configuración democrática y de su autonomía constitucionalmente garantizada. Ciertamente, el Tribunal Constitucional no llegó a extraer todas las consecuencias del hecho de que “las ordenanzas municipales cumplen el requisito de la reserva de ley desde una perspectiva institucional y democrática”³⁶.

Nos debemos preguntar: ¿cuál es el sentido actual de la reserva de ley en un sistema institucional que ya no es solo estatal, sino que además es a la vez global y local? Por ejemplo, la diferente extensión de los ámbitos materiales de la reserva de ley en los diversos ordenamientos jurídicos, muy extensa en algunos casos como Alemania, España o Italia, dificulta elaborar una visión común del derecho y del autogobierno de las ciudades³⁷, y, lo que es más grave, las sitúa en posición de desigualdad

33. Se trataba, naturalmente, de unos ayuntamientos elegidos por sufragio universal: «*Tous les Citoyens actifs de chaque Ville, Bourg, Paroisse ou Communauté, pourront concourir à l'élection des Membres du Corps Municipal*» (art. V). *Vid.* Carro Fernández-Valmayor (2012: 39).

34. Así, Faure (1998: 121), siguiendo las posiciones de Douence (1968).

35. El de la potestad normativa de los municipios ha sido uno de los grandes debates en los últimos años, y que sin duda debe proseguir. *Vid.*, por todas, la completa obra de Galán Galán (2001), así como la de Toscano Gil (2006). También, Parejo Alfonso (1998); Velasco Caballero (2009); Nieto Garrido (2018), entre otros. En contra de una visión expansiva de la potestad normativa local sobre la base de flexibilizar la reserva de ley, *vid.* Cano Campos (2019).

36. Así lo había expresado Nieto (1994: 123).

37. Así, Velasco Caballero (2018: 32).

competitiva de cara a obtener la implantación de actividades y de inversiones de alcance global, o bien de cara a limitarlas para proteger los derechos de los más vulnerables. Berlín dicta leyes, Barcelona reglamentos.

La ciudad debe tener la capacidad de afrontar los retos del progreso tecnológico en la organización y prestación de los servicios y de las actividades económicas que inciden directamente y de forma específica en las exigencias de la economía y de la sociedad urbanas. Es decir, debe poder intervenir en una regulación que en realidad no afecta solo al sector privado, sino que también incide decisivamente en la propia posición de la ciudad como actor que compite en el mercado global.

Un ejemplo paradigmático de lo anterior es el caso de la denominada economía colaborativa (apartamentos turísticos, alquiler de vehículos con conductor –VTC–, etc.). El carácter eminentemente urbano de este fenómeno contrasta con las escasas posibilidades de intervención efectiva que tienen las ciudades³⁸, que deben andar mendigando del legislador estatal o autonómico la cobertura suficiente. Pero luego resulta que la respuesta viene cada vez más por la vía del decreto ley –en todos los ámbitos, por cierto–, lo que acaba de confirmar que el dogma de la reserva de ley parlamentaria ya no es más que un mito lejano, en contraste con las normas locales directamente democráticas.

5.2

Una justicia administrativa de la ciudad

La seguridad jurídica y la justicia, que son una de las funciones y servicios propios del Estado, hoy en día implican directamente a las ciudades. Las demandas de rapidez, proximidad y adecuación; la dimensión estrictamente vecinal y urbana de muchos conflictos privados y públicos; la relevancia de los ordenamientos jurídicos específicos a controlar y aplicar –planeamiento, ordenanzas, ley especial, etc.–; todos estos factores –digo– pueden significar una mayor implicación de la ciudad en la organización y la prestación de determinadas funciones de justicia.

La ciudad juega hoy un papel capital en la resolución de los conflictos, individuales o colectivos, de dimensión más cercana y limitada, ya sea entre particulares, ya sea con la propia Administración municipal. Los antecedentes de la Ley de régimen especial de Barcelona incluían una regulación detallada de la “justicia municipal de paz”, administrada por jueces de paz

38. Vid. Doménech Pascual (2016).

nombrados por la sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia, así como la creación de un “Consejo de Justicia Municipal de Paz”, de composición ampliamente representativa³⁹. La Ley 1/2006, de régimen especial, alude a ello, pero se remite a lo que disponga la LOPJ. La reforma de la LOPJ que entonces estaba en marcha se refería efectivamente a la “justicia de proximidad”⁴⁰, pero sometida a informe del CGPJ, y fue objeto de un informe furibundo que mezclaba intenciones diferentes, alejadas de las que movían desde hacía años la iniciativa barcelonesa, ya que coincidió en el tiempo con el proceso de reformas estatutarias que enturbiaron la situación⁴¹.

Descartada esta vía por ahora, en nuestro ordenamiento el papel de las ciudades debe dirigirse hacia un más amplio abanico de instrumentos, las *alternative dispute resolutions* (ADR), que encuentran en la conflictividad vinculada a la sociedad y a la economía urbanizada un campo de actuación muy oportuno. Una iniciativa pionera del Ayuntamiento de Barcelona en 1988 ha hecho fortuna: la creación del Consejo Tributario como órgano especializado e independiente para dictaminar los recursos administrativos en esta materia. Las grandes ciudades españolas se han encontrado en la ocasión de asumir este modelo, incluso mejorándolo, en virtud de la Ley 57/2003, de Modernización del Gobierno Local.

Con posterioridad, diversa legislación ha ido extendiendo la técnica de establecer recursos administrativos especiales, ya sean preceptivos o bien potestativos, hacia otros diversos ámbitos materiales. Sin duda, donde se ha causado mayor impacto es en el ámbito de la contratación del sector público, con el recurso especial que hoy está regulado en los arts. 44 y ss. de la LCSP. El art. 46 LCSP permite que las comunidades autónomas, las diputaciones y los municipios de gran población puedan crear sus propios tribunales administrativos de contratos. Y así lo han hecho, entre otras, las diputaciones de Granada y Cádiz, y los ayuntamientos de Granada, Sevilla y Zaragoza, entre otros varios. Habrá que estar atentos al rendimiento de estos tribunales municipales, en cuanto a su organización y funcionamiento, y su incidencia efectiva en la resolución adecuada, rápida y fiable de los conflictos en la materia contractual municipal⁴². Piénsese que algunos de

39. Anteproyecto de Ley sobre el régimen especial de Barcelona que aprobó el Ayuntamiento el 16 de julio de 1997. *Vid.* ampliamente Galofré i Crespi (2001).

40. Me remito, por todos, a Armenta Deu (2006), Muñoz y Toscano (2007), y Nieva Fenoll (2008); también, Poblet (2007).

41. En efecto, el proyecto de Estatuto de Cataluña, entonces en tramitación, preveía la competencia de la Generalitat sobre justicia de paz y de proximidad, en los términos de la LOPJ. Hoy figura en el art. 108 EAC.

42. En este sentido serán de interés los resultados del proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación: “Hacia un mejor control de la contratación pública local: los tribunales administrativos de recursos contractuales como órganos cuasi jurisdiccionales” (PID2019-

los tribunales contractuales autonómicos, como el de Cataluña, están prácticamente muriendo de éxito, con retrasos en la resolución de los recursos, que, unidos a su carácter suspensivo, están causando una notable distorsión en la economía general de la contratación pública en su ámbito.

Esta cuestión se sitúa en el horizonte de una reforma más general del sistema de recursos administrativos en el ordenamiento español⁴³, señaladamente en base a garantizar la independencia y la especialización de los órganos llamados a resolver los recursos, tal y como sucede con los *Administrative Tribunals* del Reino Unido⁴⁴, y también en algunos de los órganos administrativos de resolución de recursos ya creados en España.

El desarrollo de este tipo de soluciones resulta especialmente indicado en el caso de la ordenación jurídica de la ciudad, y es así tanto por la naturaleza y la dimensión de la conflictividad que se genera en determinados sectores, como por la alta capacidad de organización y de conocimiento que puede aportar la ciudad, la gran ciudad, en su resolución.

En este sentido, se ha barajado extender la fórmula del Consejo Tributario de Barcelona a otras materias como las sanciones administrativas o las cuestiones de personal, y atribuyendo al órgano especializado correspondiente no solo la capacidad consultiva y de propuesta, sino también la efectiva capacidad resolutoria del conflicto. Y ello, sin perjuicio de que será necesaria una ulterior reflexión sobre su proyección hacia otros sectores de la acción pública local, como los urbanísticos, ambientales, de convivencia, de consumo⁴⁵, de acceso a las prestaciones sociales, etc.

Desde el punto de vista de la articulación jurídica de este tipo de solución, que puede llegar a configurar una "justicia administrativa ciudadana", habrá que ponderar la conveniencia de mantener, parangonando los orígenes del contencioso-administrativo francés, un sistema de "jurisdicción retenida" como el que caracteriza al Consejo Tributario de Barcelona, donde la resolución del recurso corresponde al ayuntamiento, aunque siempre sea de acuerdo con el dictamen del Consejo; o bien pasar al sistema de "jurisdicción delegada", con capacidad resolutoria propia del órgano especial, como los tribunales económico-administrativos locales, o bien una vía intermedia que formalice el carácter obstativo, e incluso vinculante, de la decisión

106255GB-100), que se lleva a cabo en la Universidad de Barcelona en relación con el Grupo de Investigación consolidado en Gobierno y Administración Local (GREGAL).

43. Ver ampliamente las numerosas aportaciones incluidas en López Ramón (2016), y, en especial, Baño León (2016) y Cierco Seira (2016).

44. Vid. García Ureta (2016) y Tornos Mas (2016).

45. Son ya habituales las juntas arbitrales de consumo de ámbito municipal, en el marco del Sistema Arbitral de Consumo previsto en el art. 57 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

del órgano independiente especializado. Y, por otro lado, habrá que valorar también el carácter potestativo o bien obligatorio del recurso en vía administrativa para acceder, si procede, a la vía jurisdiccional.

En definitiva, la adecuación y el fortalecimiento de los poderes normativos de la ciudad, en la línea más arriba señalada, exigen, en la lógica del Estado de derecho, un parecido fortalecimiento de la justicia ciudadana, y quizá no solo, o no tanto, en el campo de las relaciones civiles y penales, como se preveía en los proyectos de “justicia municipal o de proximidad”, cuanto en el campo de las relaciones administrativas de los ciudadanos con la institución rectora de la ciudad.

6 Epílogo

La ciudad se está transformando y está transformando todo su entorno. Sus formas son fluidas; sus funciones, inabarcables. Pero su derecho es todavía demasiado rígido y demasiado uniforme para regularla adecuadamente. Flexibilidad y diferenciación son instrumentos necesarios, pero necesitados de perfeccionamiento.

El papel de la ciudad en el mundo contemporáneo parece recuperar su vieja capacidad constructiva del orden político, económico y social. Urge avanzar en la mejora de su organización y estructura interna, como empezó a abordar la Ley 57/2003, de Modernización, pero aumentando su capacidad de autoorganización. Y sobre todo, urge avanzar en sus competencias y sus potestades. Los dogmas, o mitos, del territorio, de la reserva de ley y de la unidad del poder judicial, han de someterse a una actualización profunda a la luz de la configuración radicalmente democrática y de la exigencia socialmente imprescindible de la ciudad, de la gran ciudad.

7 Bibliografía

Alonso Ibáñez, M.^a R. (2020). Un territorio para un derecho urbanístico sostenible. En A. M. González Sanfiel (dir.). *Nuevo derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación* (pp. 131-164). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

Armenta Deu, M.^a T. (2006). *Justicia de proximidad*. Madrid: Marcial Pons.

Ascher, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. París: Odile Jacob.

- Auby, J.-B. (2013). *La globalización, el derecho y el Estado*. Sevilla: Derecho Global.
- (2016). *Droit de la Ville*. París: Lexis Nexis.
 - (2020). El papel de la ciudad como nuevo sujeto político-institucional. *Anuario del Gobierno Local 2019*, 189-202.
- Baño León, J. M.^a (2016). El recurso administrativo como ejemplo de la inercia autoritaria del derecho público español. En F. López Ramón (coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate* (pp. 647-673). Madrid: INAP.
- Barber, B. R. (2015). *Si los alcaldes gobernaran el mundo. Países disfuncionales, ciudades emergentes*. Barcelona: Arcadia.
- Beck, U. (2017). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Cammelli, M. (2007). *Territorialità e delocalità nel governo locale*. Bolonia: Il Mulino.
- Cano Campos, T. (2019). El poder normativo local y la crisis de la ley. *Documentación Administrativa. Nueva época*, 6, 26-42.
- Carro Fernandez-Valmayor, J. L. (2012). *Ley y Administración pública. Un ensayo de historia dogmática sobre la potestad normativa de la Administración*. A Coruña: Real Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación.
- Cierco Seira, C. (2016). El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma. En F. López Ramón (coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate* (pp. 675-783). Madrid: INAP.
- Díaz González, G. M. (2019). *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.
- Doménech Pascual, G. (2016). Economía colaborativa y Administración local. *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, 35-66.
- Douence, J.-C. (1968). *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*. París: LGDJ.
- Esteve Pardo, J. (dir.). (2021). *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Faure, B. (1998). *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*. París: LGDJ.
- Font i Llovet, T. (2016). Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación, interiorización. En J. M.^a Baño León (coord.). *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado* (pp. 1929-1945). Madrid: CEPC.

- (2020). De la autonomía local al poder de las ciudades. *Istituzioni del federalismo*, número especial en homenaje a Luciano Vandelli, 115 y ss.
- Galan Galán, A. (2001). *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier.
- Galofré i Crespí, J. (2001). Ponencia sobre la justicia de paz, local o de proximidad. *Segon Congrés Català de Municipis* (pp. 300-323).
- García Ureta, A. (2016). Los tribunales administrativos en el Reino Unido. En F. López Ramón (coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate*. Madrid: INAP.
- García-Chueca, E. (2020). Una mayor inclusión de los Gobiernos locales hará más efectiva la ONU. *Cidob Report # 06— 2020*.
- Goerlich Gisbert, F. J. y Reig Martínez, E. (dirs.). (2020). *Las áreas urbanas funcionales en España: economía y calidad de vida*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Le Galès, P. (2011). *Le retour des villes européennes* (2.ª ed.). París: Presses de Sciences Po.
- López Ramón, F. (coord.). (2016). *Las vías administrativas de recurso a debate*. Madrid: AEPDA – INAP.
- Muñoz Rodón, R. M.ª y Toscano Ortega, J. A. (2007). La justicia de proximidad y sus conexiones con el mundo local. En T. Font i Llovet y R. Jiménez Asensio. (coords.). *La “Carta Municipal” de Barcelona*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Nieto, A. (1971). Entes territoriales y no territoriales. *Revista de Administración Pública*, 64, 29-52.
- (1994). *Derecho administrativo sancionador* (2.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Nieto Garrido, E. (2018). *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales*. Pamplona: Aranzadi.
- Nieva Fenoll, J. (2008). La justicia de proximidad en la ciudad de Barcelona. En A. Betancor (dir.). *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona* (pp. 665-696). Madrid: Civitas.
- Olalla, P. (2015). *Grecia en el aire. Herencias y desafíos de la antigua democracia ateniense vistos desde la Atenas actual*. Barcelona: Acanalido.
- Parejo Alfonso, L. (1998). *La potestad normativa local*. Barcelona: Marcial Pons.
- Pazos Vidal, S. (2023). Las ciudades como actores institucionales en el contexto global y europeo: en especial, las redes internacionales de ciudades. *Anuario del Gobierno Local 2022*, 139-173.

- Poblet, M. (2007). *La justícia de proximitat: àmbits i models*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Rodríguez i Villaescusa, E. (2022). *Barcelona: de la ciudad acabada al territorio metropolitano*. Madrid: RBA.
- Schefold, D. (2021). *Leben im Stadtstaat*. Hamburgo: Europäische Verlagsanstalt.
- Spengler, O. (2011). *La decadencia de Occidente II*. Barcelona: Austral.
- Stolleis, M. (2011). *¿Qué viene después del Estado nacional soberano? ¿Y qué puede decir al respecto la Historia del Derecho?* Madrid: Marcial Pons.
- Tatí, E. (2020). *L'Europa delle città. Per una política europea del diritto urbano*. Milán: Franco Angeli.
- Therborn, G. (2020). *Las ciudades del poder. Lo urbano, lo nacional, lo popular y lo global*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Tomàs, M. (2021). Impacto de la crisis del COVID-19 en las grandes áreas urbanas y metropolitanas. *Anuario del Gobierno Local 2020*, 73-89.
- (2023a). *Metrópolis sin gobierno. La anomalía española en Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
 - (2023b). Tendencias y modelos de gobernanza metropolitana en España. *Anuario del Gobierno Local 2022*, 43-60.
- Tornos Mas, J. (2016). Los órganos administrativos independientes de resolución de recursos administrativos. *La Proportionate Dispute Resolution*. En F. López Ramón (coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate*. Madrid: INAP.
- Toscano Gil, F. (2006). *Autonomía y potestad normativa*. Sevilla: Comares.
- Toynbee, A. J. (1973). *Ciudades en marcha*. Madrid: Alianza Ed.
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.
- (2018). El Derecho de las ciudades globales. *Anuario de Derecho Municipal 2017*, 23-40.
- Wilson, B. (2022). *Metrópolis. La historia de las ciudades. El invento más grande de la humanidad*. Barcelona: Ediciones 62.
- Zagrebelsky, G. (2008). *La legge e la sua giustizia*. Bolonia: Il Mulino.