SEGUNDA PARTE

ESTUDIOS SECTORIALES

CAPÍTULO VI

Actividad internacional de los Gobiernos locales y políticas sociales[1]

Ricard Gracia Retortillo
Profesor agregado de Derecho Administrativo.
Universidad de Barcelona

Natalia Caicedo Camacho
Profesora agregada de Derecho Constitucional.
Universidad de Barcelona

SUMARIO. 1. Delimitación del objeto de estudio: los Gobiernos locales (las ciudades) como actores internacionales en materia de políticas sociales. 1.1. La función: la actividad internacional de los Gobiernos locales. 1.2. La materia: las políticas (y los derechos) sociales. 1.3. Los sujetos: el protagonismo de las ciudades (globales). **2. Gobiernos locales y políticas sociales en el marco del sistema de Naciones Unidas.** 2.1. Derecho internacional y políticas sociales en el contexto "glocal". *2.1.1. La vinculación de los Gobiernos locales al derecho internacional de los derechos humanos sociales. 2.1.2. La vinculación de los Gobiernos locales a las políticas de desarrollo sostenible a través del "soft law": la Agenda 2030 como paradigma.* 2.2. La implementación de las políticas sociales de ámbito internacional por los Gobiernos locales. *2.2.1. Las "human right cities". 2.2.2. La localización de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)***. 3. Gobiernos locales y políticas sociales en el marco del Consejo de Europa.** 3.1. La promoción de la cooperación local internacional. En especial, el papel del Congreso de Poderes Locales y Regionales en materia de derechos humanos (y sociales). 3.2. La vinculación de los Gobiernos locales al Convenio Europeo de Derechos Hu-

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto I+D+i: "Ciudades cuidadoras. Competencias y formas de gestión de los servicios de atención a las personas en las grandes áreas urbanas", financiado por el Ministerio de Innovación y Ciencia (Ref.: PID2022-141428NA-I00).

manos y a la Carta Social Europea. *3.2.1. La vinculación al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 3.2.2. La vinculación a la Carta Social Europea. El papel del Comité de Derechos Sociales.* **4. Gobiernos locales y políticas sociales en el marco de la Unión Europea.** 4.1. El Pilar Social como base de las políticas sociales de la Unión Europea. 4.2. La (falta de) perspectiva local en el desarrollo del Pilar Social. 4.3. La implementación del Pilar Social en el marco de las redes de ciudades. **5. Las redes de ciudades como impulsoras de la actividad internacional de los Gobiernos locales en políticas sociales.** 5.1. Auge y complejidad del sistema de redes en el contexto global. 5.2. Panorámica del sistema de redes internacionales en el ámbito de las políticas sociales. 5.3. Fortalezas y retos de las redes de ciudades como impulsoras de la actividad internacional en materia de políticas sociales. **6. Valoración final. 7. Bibliografía.**

1. Delimitación del objeto de estudio: los Gobiernos locales (las ciudades) como actores internacionales en materia de políticas sociales

En las siguientes páginas, nos preguntamos cómo y en qué medida los Gobiernos locales llevan a cabo actividades de carácter internacional en la ordenación y gestión de sus competencias en materia de políticas sociales. Situados en estos términos genéricos, la delimitación del objeto de esta contribución exige precisar todavía qué entenderemos concretamente por "actividad internacional", por "políticas sociales", y cuáles son los "Gobiernos locales" a los que nos referimos.

1.1. La función: la actividad internacional de los Gobiernos locales

Una primera cuestión por advertir es el uso del concepto de "actividad internacional". Así, partimos, como hace esta obra, de que lo son todas aquellas actividades locales dotadas de proyección exterior, en cuanto que trascienden, en su eficacia, no solo el propio término (municipal o local), sino también el territorio de los respectivos Estados de pertenencia[2]. Y somos también conscientes de que no cabe asimilar tales actividades con el fenómeno, más amplio, de la "internacionalización" de la actuación de los Gobiernos y Administraciones territoriales, que prácticamente se extiende hoy a toda la actividad administrativa cotidiana, tenga o no, por tanto, dicha eficacia exterior.

En este contexto, en las siguientes páginas se parte de la interrelación entre ambos fenómenos, de modo que se analizarán tanto el proce-

2. *Cfr.* Díaz González, en el capítulo introductorio de esta obra.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

so de internacionalización que supone que los Gobiernos locales incorporen a sus propias políticas sociales los marcos jurídicos y los estándares que en esta materia existen en el ámbito internacional, como también la intervención de los Gobiernos locales en el proceso de producción de las normas y el diseño de las políticas públicas de alcance internacional. Todo ello, sin perjuicio de que en uno y otro proceso puedan acabar identificándose actividades que sean de carácter internacional en sentido estricto, esto es, que tengan efectos más allá de sus Estados de pertenencia.

1.2. La materia: las políticas (y los derechos) sociales

Otra de las cuestiones clave en la delimitación de nuestro estudio es el ámbito material o sector de actividad sobre el que se proyecta la actuación internacional de los Gobiernos locales. La expresión "políticas sociales" es, sin duda, amplia, y puede albergar múltiples ámbitos y sectores, que pueden llegar a identificarse incluso con toda la misma extensión del Estado social o del Estado del bienestar. Desde una perspectiva más estricta, no es infrecuente asimilar también lo social al ámbito del empleo y las relaciones laborales.

Sin negar ninguno de estos significados, en este capítulo, en un intento de coherencia con el resto de la obra colectiva, convenimos en incluir en las políticas sociales todo aquello relacionado con la protección de los derechos sociales, entendidos en su concepto tradicional como los servicios sociales, la salud, la educación, la vivienda, entre otros. Pero también las políticas de protección dirigidas a los colectivos vulnerabilizados o históricamente discriminados, como la atención a las personas sin hogar, la inmigración, la igualdad de género, la infancia, lo que, desde una perspectiva afín, nos conduce a una aproximación conectada a los derechos humanos y el principio de no discriminación.

La delimitación material de esta contribución tiene en cuenta el carácter transversal que han alcanzado algunas de estas cuestiones (p. ej., igualdad de género, derechos humanos) y que, por tanto, también amplía y dificulta la acotación del tema. En todo caso, quede claro que la voluntad es la de excluir las cuestiones de políticas sociales conectadas con los ámbitos medioambiental o digital, que son tratadas en los otros capítulos de esta obra. Tampoco se incluye explícitamente el tratamiento de la cooperación al desarrollo, objeto también de estudio específico por otra autora, ni de la paz y seguridad internacionales, que, aunque son cuestiones en ambos casos muy vinculadas a los derechos humanos, tienen su propia especificidad y desbordan claramente la dimensión social.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

1.3. Los sujetos: el protagonismo de las ciudades (globales)

Aunque puede haber iniciativas de municipios pequeños o en despoblación, el protagonismo en la acción exterior local es de las ciudades y, muy especialmente, de las grandes ciudades y de aquellas que han apostado por situarse como "ciudades globales" (Velasco Caballero, 2018). Esta construcción puede desarrollarse en el marco de acciones como las redes integradas esencialmente por las grandes ciudades, o bajo el liderazgo de ciudades que buscan proyectarse como modelo institucional que afronte los retos globales desde lo local. Sea a través de unos instrumentos u otros, lo cierto es, como ha destacado la doctrina, que estas dinámicas de proyección exterior tienen un carácter fundamentalmente urbano (Pazos Vidal, 2023: 141).

Atendiendo al ámbito material objeto de este capítulo, son también las grandes ciudades y particularmente las áreas metropolitanas las que asumen un papel destacado en las políticas sociales (García-Chueca y Fernández, 2020; Eurocities, 2018). Lejos del contexto del siglo XX, muy marcado por el protagonismo de los Estados, las ciudades se muestran hoy en día como espacios en los que la innovación y la proximidad dan respuestas más eficaces a los problemas sociales (Gomà, 2019). La globalización de retos sociales a los que tienen que hacer frente las ciudades, como la pobreza, el aumento de la desigualdad, la discriminación, entre otros, desborda el marco jurídico-institucional tradicional, de modo que la internacionalización de su actividad emerge como la vía adecuada para abordarlos.

En cualquier caso, la delimitación subjetiva de nuestro estudio a las ciudades no niega que los espacios rurales y las pequeñas ciudades también se ven afectados por sus propios retos y que, como ya ha advertido la doctrina, un "enfoque excesivamente urbano" corre el riesgo de afectar no solo al equilibrio territorial, sino "también la cohesión y justicia social" (Grange *et al.*, 2024).

En este contexto, el trabajo que sigue a continuación constituye una primera aproximación a la actividad internacional de las ciudades en el ámbito de los derechos y las políticas sociales, a partir de las siguientes tres premisas. Primera, el carácter todavía incipiente de la intervención internacional de los Gobiernos locales y las ciudades en esta materia, de lo que resulta el también escaso tratamiento académico del tema hasta la fecha[3]. Segunda,

3. Prueba de ello es que, por ejemplo, entre los diez casos-testigo recogidos en una de las obras de referencia en la materia como es el manual de Aust y Nijman, para dar cuenta de cómo las ciudades inciden en el derecho internacional público contemporáneo, solo encontramos directamente vinculado a las políticas sociales (en su sentido más clásico) el de la gobernanza de la salud, más allá de los relativos a los derechos humanos y las migraciones. *Cfr.* Aust y Nijman (2021: 187-320).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

fruto de lo anterior, no es posible identificar todavía, en cuanto al objeto de la acción exterior, una distinción clara entre la protección de los derechos y la implementación de las políticas sociales. Tercera, dado el estado actual de la cuestión, este trabajo tiene por objeto ofrecer una visión panorámica, a modo de mapeo preliminar, del marco jurídico-institucional que reconoce las ciudades como actores presentes en el contexto internacional. Para ello, esta contribución se ocupa de las actividades desarrolladas en los distintos niveles de gobierno internacional en relación con los derechos y las políticas sociales, tratando, en primer lugar, del ámbito global, centrado en el sistema de Naciones Unidas (2), para posteriormente dedicarse al ámbito europeo, distinguiendo el marco del Consejo de Europa (3) del de la Unión Europea (4). Finalmente, se incorpora una breve descripción del ecosistema de redes de ciudades (5), en cuanto que instrumento presente de forma transversal en los tres niveles anteriores.

2. Gobiernos locales y políticas sociales en el marco del sistema de Naciones Unidas

El sistema de Naciones Unidas mantiene un carácter predominantemente interestatal, de modo que el papel que se concede a los Gobiernos locales, aunque varía según el órgano, agencia, fondo o programa de que se trate, es, en términos generales, más bien secundario. En cualquier caso, las transformaciones de las últimas décadas del derecho internacional, tanto en lo que se refiere a los contenidos como a los sujetos y su sistema de fuentes (Leñero y Darnaculleta, 2021: 668-712), incorporan algunos matices a dicha conclusión. De hecho, el conocido contexto de la "glocalización" ha permitido afirmar el paso de una tradicional "invisibilidad" de los Gobiernos locales en el ordenamiento internacional a su progresivo reconocimiento como actores —aunque no sujetos— internacionales que llevan a cabo una actividad exterior autónoma a la de sus respectivos Estados (Durmus, 2021).

El ámbito de las políticas sociales que aquí estudiamos no es una excepción a dichas tendencias. De hecho, puede decirse que incluso ha contribuido a consolidarlas. No en vano, de un lado, el derecho internacional (global) incorpora cada vez más interpelaciones a los Gobiernos locales en materia social a través de normas, normalmente de "soft law", que, en segundo término, estos aplican mediante el diseño y la implementación de políticas comprometidas con las agendas globales, y que dan lugar a actividades con relevancia exterior. Ambos fenómenos se manifiestan principalmente en dos campos —la protección de los derechos humanos y la promoción del desarrollo sostenible— que claramente presiden dichas agendas en la última década y que, en tanto que tienen una clara dimensión social, nos sirven

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

como referencia para exponer el marco jurídico-institucional de ámbito global en materia de políticas sociales.

2.1. Derecho internacional y políticas sociales en el contexto "glocal"

Aunque tradicionalmente el de las políticas sociales ha sido un campo de menor internacionalización que otros —como el económico, el de la paz y seguridad, la cooperación al desarrollo, o el medio ambiente—, la globalización trajo consigo el obligado reconocimiento de que sus distintas dimensiones (económica, medioambiental, tecnológica) tienen una indiscutible repercusión e imbricación social, que además se retroalimenta con la urbanización mundial (Gomà, 2019)[4]. Y que, por tanto, los desafíos en políticas sociales (pobreza, migraciones, salud, educación, cuidados, igualdad, etc.) se integran decididamente en las agendas internacionales, formando parte de la lógica del espacio "glocal" (Aranbarri Kortabarria, 2024). Esto es, la solución a los retos en políticas sociales supera el ámbito interno de los Estados, reclamando la intervención a nivel global, pero a su vez requiere —de forma necesariamente complementaria— del compromiso y reconocimiento del papel de los Gobiernos locales en dicho contexto.

Desde el punto de vista jurídico, cabría pensar que la gobernanza glocal de los derechos y políticas sociales se traduce en un mayor reconocimiento de los Gobiernos locales (ciudades) por el derecho internacional, de acuerdo con la tendencia general de que sus normas les interpelan cada vez más directamente (Aust y Nijman, 2021: 5). Así, estos ya no solo estarían jurídicamente vinculados a las obligaciones internacionales de sus Estados, sino que cuentan con más casos en que deben asumir autónomamente —con la necesaria coordinación y cooperación— la aplicación efectiva de un derecho internacional que alude a ellos expresamente. Para examinar este fenómeno, identificamos como "sectores de referencia" el de la protección de los derechos humanos y el de la promoción del desarrollo sostenible, que se han erigido, entre otros, en intereses —bienes públicos— globalmente compartidos por la comunidad internacional (Leñero y Darnaculleta, 2021: 670-671), de modo que presiden las agendas globales, y, por tanto, orientan transversalmente las políticas y decisiones públicas de todos los niveles de

4. Sin ir más lejos, las recientes crisis sanitarias o los conflictos bélicos en Ucrania o en Gaza-Oriente Próximo, o la propia crisis climática, así lo han puesto nuevamente de manifiesto. Piénsese, por ejemplo, en las implicaciones laborales o educativas de la pandemia de la Covid-19, o en las repercusiones en el acceso a los servicios básicos, como la energía, resultantes de la guerra ucraniana, o la extensión de nociones como las de "refugiados o migrantes climáticos" o de brecha digital proyectada en relación con determinados colectivos especialmente vulnerables.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

la gobernanza glocal, confluyendo a su vez en la finalidad de construir una sociedad dotada de mayor igualdad, inclusión y justicia social. Un somero repaso al derecho internacional de los derechos humanos y al del desarrollo sostenible permite incorporar algunos matices sobre el alcance de esta mayor exposición de los Gobiernos locales a las normas internacionales, a la vez que pone de manifiesto la diversidad de instrumentos normativos utilizados, entre los que proliferan los de "soft law".

2.1.1. La vinculación de los Gobiernos locales al derecho internacional de los derechos humanos sociales

No hay discusión en que los Gobiernos locales están sujetos al cumplimiento de las obligaciones internacionales de sus propios Estados en materia de derechos humanos. Como es propio del derecho internacional, la responsabilidad estatal alcanza a todas las instituciones públicas que lo integran, incluido, pues, el nivel local de gobierno, cuya actuación, en cuanto parte de la organización estatal, puede generar también responsabilidad internacional estatal y ser objeto de litigio (Aust y Nijman, 2021: 5). No obstante, además de este nivel de obligaciones formales que pasan necesariamente por los Estados, el ordenamiento internacional recoge también llamadas y mandatos explícitos a los Gobiernos locales, que, sin embargo, tienen poca cabida en el "hard law" y se contienen cada vez más en distintos instrumentos de "soft law", que persiguen, al menos, enfatizar el compromiso de los Gobiernos locales en este campo.

Si atendemos a las normas convencionales de derecho internacional en materia de derechos humanos (con especial atención a los sociales), las menciones expresas a los Gobiernos locales son, en efecto, más bien escasas, cuando no anecdóticas, puesto que —como sucede con carácter general— los tratados aluden casi en exclusiva a los Estados como obligados internacionalmente. Aunque, como expresamente también se ha reconocido para los derechos sociales, dicha ausencia no exime a los Gobiernos locales de cumplir con tales obligaciones[5], esta conclusión es mucho más evidente en los pocos supuestos donde sí se alude expresamente a las autoridades o Gobiernos locales. Tal es el caso, por ejemplo, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, cuyo

5. Véase la Observación general n.º 16 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, en la que se subrayó que "la violación de los derechos contenidos en el Pacto puede producirse por acción directa, la inacción u omisión de los Estados Parte o de sus instituciones u organismos en los planos nacional y local".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

artículo 2.c) sí impone la obligación de revisar transversalmente no solo las políticas nacionales, sino también las locales, para evitar crear o perpetuar cualquier efecto discriminatorio[6].

Más allá de los textos de naturaleza no convencional, las alusiones directas a los Gobiernos locales se contienen en otros documentos de menor vinculatoriedad; por ejemplo, en el marco de instrumentos de seguimiento y supervisión de la aplicación de los propios tratados. En materia de derechos sociales, pueden señalarse en este sentido algunas observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativas al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que incluyen mandatos concretos a la actuación de los Gobiernos locales[7]. Este es el caso de la "Observación General nº7 sobre el derecho a una vivienda adecuada", en donde se llama a las entidades regionales y locales a coordinar las políticas de vivienda con otras conexas como la economía, el medio ambiente o la agricultura; o también la "Observación General nº11 relativa a los planes de educación", que incluye a las autoridades locales como responsables de promover la gratuidad de la educación primaria. En términos similares, encontramos referencias, igualmente tangenciales, en instrumentos dentro del marco de otros tratados de derechos humanos, como la Convención de los Derechos del Niño, donde se insta a los Gobiernos locales —junto al resto de autoridades territoriales— a desarrollar políticas públicas de protección de los menores en ámbitos específicos como el VIH/Sida ("Observación General nº3 del Comité de Derechos del Niño sobre el VIH/Sida y los derechos del niño")[8].

Además de los ejemplos anteriores, el derecho internacional de los derechos humanos plasma el compromiso de los Gobiernos locales en textos que suelen encajarse bajo la etiqueta de "soft law" y que, aunque carecen de fuerza jurídica-vinculante, sí pueden llegar a tener, en cambio, una elevada eficacia, en especial en términos político-institucionales. Así, entre otros, puede mencionarse, en el marco de la Organización Internacional de

6. En particular, dicho precepto dispone: "Cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista".

7. De conformidad con las normas 76 y 77 de su reglamento, el Comité puede decidir elaborar y adoptar observaciones generales sobre temas específicos que aborden aspectos del Pacto o de sus protocolos opcionales con vistas a ayudar a los Estados parte a cumplir con sus obligaciones. Están disponibles en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=8&DocTypeID=11.

8. De manera equivalente, pueden encontrarse referencias análogas a las responsabilidades o los deberes de los Gobiernos locales en la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad o la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

las Migraciones, el elevado grado de responsabilidad que se otorga a las autoridades locales en el cumplimiento del Pacto Mundial para la Migración[9], el cual introduce obligaciones para los Gobiernos locales en prácticamente todos sus objetivos. De hecho, del total de 23 objetivos planteados, son muy pocos los ámbitos en los que las autoridades locales no resultan mencionadas, limitándose a aquellos en los que no tienen competencias, como la contratación laboral, la gestión de fronteras, la cooperación consular o la portabilidad de la seguridad social[10].

Todavía en el ámbito de Naciones Unidas, merece una mención, por su misión social, la Organización Internacional del Trabajo. A pesar de que los múltiples convenios fundamentales no contienen referencias sustanciales a los Gobiernos locales, sí existe una práctica consolidada que fomenta la cooperación en materias como la protección y el fomento del trabajo decente, y que ha dado lugar a iniciativas que se han formalizado en instrumentos no normativos, pero significativos y eficaces. Sirva como ejemplo el "Memorando de Entendimiento" firmado en 2012 con la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, que fomenta la cooperación Sur-Sur y entre ciudades para la realización de proyectos en materia de creación de empleo, formalización del trabajo informal y desarrollo económico y social a nivel local[11].

2.1.2. La vinculación de los Gobiernos locales a las políticas de desarrollo sostenible a través del "soft law": la Agenda 2030 como paradigma

El compromiso de los Gobiernos locales con el derecho internacional de "soft law" se manifiesta también en el ámbito de las políticas de desarrollo sostenible que han centrado buena parte de la acción de la ONU en la última década. Su principal manifestación es la conocida "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", adoptada por la Asamblea General en septiembre de

9. Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195), Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018. Al respecto, destaca su carácter de *soft law* como instrumento de promoción de los derechos humanos (Fajardo del Castillo, 2019).

10. Los Gobiernos locales han acogido esta iniciativa dando lugar a iniciativas en distintos ámbitos. En el caso español, por ejemplo, el "Pacto local y provincial de apoyo a personas refugiadas: Propuestas para la renta garantizada de ciudadanía", aprobado en Salamanca, por su Ayuntamiento, la Diputación Provincial y entidades del tercer sector, para aplicar los objetivos 15 y 20 del Pacto mundial.

11. Oficina Internacional del Trabajo (2015), *Promoción del trabajo decente a nivel local a través de la Cooperación Sur-Sur y Ciudad a Ciudad* (ed.: Organización Internacional del Trabajo). https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@exrel/documents/publication/wcms_414595.pdf.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

2015[12], y a la que se une la Nueva Agenda Urbana, aprobada un año después en el ámbito de ONU-Hábitat y que desarrolla la anterior en lo relativo a las políticas urbanas[13].

Por su parte, la Agenda 2030 y los 17 objetivos de desarrollo sostenible que la integran, concretados a su vez en un total de 169 metas y 232 indicadores, se configuran como un plan integral, de alcance universal, en favor de cinco esferas: las personas (erradicación de la pobreza), la protección del planeta, la garantía de la prosperidad, el fortalecimiento de la paz y la promoción de las alianzas. La Agenda ofrece una "hoja de ruta", para quince años, al conjunto de Estados, que se pretende llevar a cabo bajo un enfoque cooperativo, de modo que no solo se impliquen los propios órganos estatales, sino también las entidades regionales y locales, así como el conjunto de la comunidad internacional y la sociedad civil. La implicación local es, por tanto, fundamental, y está presente de forma relevante en el texto de la Agenda, al menos en tres sentidos: por un lado, prácticamente todos los ODS se refieren a materias o sectores que suelen ser de competencia local[14]. Más concretamente, en segundo término, el texto contiene alusiones explícitas a los Gobiernos locales, sea con carácter general, persiguiendo su compromiso en la implementación del conjunto de la Agenda, de forma cooperativa[15], o sea en relación con alguna de las metas específicas que concretan los distintos objetivos[16]. Finalmente, como es sabido, uno de los ODS, el 11, se dedica específicamente a los Gobiernos locales, con la pretensión de conseguir que las "ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles". Sin perjuicio de que, tal y como se ha afirmado, una adecuada lectura de este objetivo exige proyectarlo subjetivamente sobre todo el nivel local —y no exclusivamente sobre las ciudades o el mundo urbano— (Esteve

12. "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". A/RES/70/1Asamblea General, de 21 de octubre de 2015.

13. La Nueva Agenda Urbana se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Asamblea General de las Naciones Unidas la hizo suya en su Resolución 71/256, de 23 de diciembre de 2016.

14. En síntesis, los 17 ODS se refieren a pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura, reducción de las desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsables, acción por el clima, vida submarina, vida de ecosistemas terrestres, paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos.

15. Véase ONU, 2015: *Agenda 2030*, Introducción, párrafos 34, 45 y 52.

16. Garantizando la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento (meta 6.6b); la promoción y garantía del uso de productos locales en la construcción de infraestructuras (11.c), en la promoción del turismo sostenible (12.b), en la planificación y gestión del cambio climático (13.b); la protección de la biodiversidad y sostenibilidad de los ecosistemas (15.9).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Pardo, 2021: 19-22), lo cierto es que el ámbito material de los sectores de actividad sobre los que se proyectan las siete metas de este objetivo tiene mucho que ver con aspectos que —aunque de dimensión social limitada— se manifiestan de forma más intensa en las ciudades: vivienda, transporte, ordenación urbanística, patrimonio cultural y natural, espacio público, entre otros.

Más allá del ODS11, el conjunto de los objetivos y sus metas se conciben con carácter integrado e indivisible, de aplicación universal, y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Siendo esto así, no es menos cierto que la incorporación explícita de la dimensión social y su equiparación a un mismo nivel que las otras dos es, sin duda, una novedad de la Agenda 2030 en la concepción del desarrollo, de manera que viene a configurar la sostenibilidad como el paradigma sobre el que construir un nuevo modelo global, en el que el progreso económico se conjugue tanto con el respeto y la protección al medioambiente como con el bienestar de las personas de forma igual y justa.

2.2. La implementación de las políticas sociales de ámbito internacional por los Gobiernos locales

Lo expuesto hasta aquí confirma el papel relativo de los Gobiernos locales en el plano formal del derecho internacional de la ONU, siendo su reconocimiento todavía incipiente y fundamentalmente a través de instrumentos de "soft law". Frente a ello, los Gobiernos locales sí tienen un rol más relevante y creciente en la implementación de las políticas y aplicación de las disposiciones emanadas del sistema de Naciones Unidas. Lo que, por otra parte, pone de manifiesto tanto la eficacia de tales instrumentos como el compromiso local con sus propósitos y las correspondientes agendas globales. En coherencia con nuestra perspectiva de estudio, presentamos a continuación al alcance de las principales iniciativas locales en las dos áreas de referencia seleccionadas: las políticas de derechos humanos y las de desarrollo sostenible.

2.2.1. Las "human right cities"

La contribución de las entidades locales a una gobernanza basada en los derechos humanos ha sido destacada por los propios órganos de la ONU como clave para su protección y promoción a nivel mundial[17]. De hecho, la implicación local en este ámbito cuenta con múltiples iniciativas que

17. Véanse el Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos: "El papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos" (Asamblea General. A/HRC/30/49, de 7 de agosto de 2015), y el Informe de la Alta Comisionada de Naciones

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

han dado lugar a una práctica consolidada a través de la cooperación y la definición de estrategias conjuntas a nivel internacional, que han dado lugar incluso a su sistematización y categorización a través de las denominadas "human right cities" (en España, Díaz González, 2020). Al respecto, nos detenemos en el análisis de dos aspectos: primero, el alcance y la variedad de los instrumentos y medidas locales adoptados, y segundo, el distinto grado de proyección exterior de tales actividades.

En relación con la primera de las cuestiones, los Gobiernos locales llevan a cabo, en efecto, una amplia diversidad de intervenciones que, bajo el enfoque de derechos humanos, incluyen potestades y funciones públicas de distinto alcance y efectos. Por un lado, han adoptado disposiciones jurídicas que tienen por finalidad promover y garantizar los derechos humanos, la igualdad y no discriminación y, en particular, los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad y marginación. En ellas, se establecen las responsabilidades y obligaciones de las autoridades locales como garantes de los derechos reconocidos a los particulares, pero también, como medidas de promoción y concienciación, los deberes a cumplir por la población local[18]. Aunque buena parte de estas "Cartas de derechos" encajan difícilmente con instrumentos de naturaleza normativa *stricto sensu*, y se quedan más bien en meras declaraciones político-institucionales, hay casos de municipios que han aprobado verdaderas ordenanzas directamente dirigidas a la protección de los derechos humanos y la igualdad y no discriminación[19]. En otros supuestos, estos textos surgen por la acción de las redes internacionales de ciudades, con una clara vocación de fomentar un modelo de ciudad comprometido con los derechos humanos[20]. A pesar de que su naturaleza jurídica es también controvertida y no siempre clara[21], la adopción de estos textos no solo pone de manifiesto el compromiso local con los derechos humanos, sino que incluso

Unidas para los Derechos Humanos: "La administración local y los derechos humanos" (Asamblea General. A/HRC/51/10, de 22 de julio de 2022).

18. Por ejemplo, la *Carta de ciudadanía. Carta de derechos y deberes de Barcelona*, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona el 17 de diciembre de 2010 (BOP Barcelona, 14 de febrero de 2011).

19. Ordenanza Municipal para la Igualdad de Mujeres y Hombres del Ayuntamiento de Tolosa, aprobada el 22 de abril de 2008 y publicada en el Boletín Oficial de Gipuzkoa n.º 85, de 6 de mayo de 2008.

20. Tal es el caso de la "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad" (a partir del impulso de Coalición Internacional del Hábitat, 2005), la "Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad" (bajo el impulso de la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2011) o los "Principios rectores de Gwangju para una Ciudad por los Derechos Humanos" (aprobados en el Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos, 2014).

21. En particular, sobre la difícil delimitación de la naturaleza jurídica, puede verse Vaquer Caballería (2003), en relación con la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, aprobada en Sant-Denis en el año 2000, precedente de la citada Carta Mundial.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

ha llevado a afirmar que —a través de estas redes y/o su acción conjunta con la sociedad civil internacional— los Gobiernos locales pueden actuar como verdaderos "emprendedores de normas", en cuanto que sus foros de discusión y los trabajos y consensos resultantes pueden ser el punto de partida para el reconocimiento internacional de derechos emergentes, como el propio derecho a la ciudad (Galceran-Vercher, 2019). Todavía en el ámbito normativo, los Gobiernos locales adoptan también medidas de evaluación normativa, examinando el impacto de la legislación de derechos humanos y revisando su compatibilidad con la propia normativa local[22].

Aunque con un menor nivel de vinculación jurídica, las entidades locales aprueban también planes y programas de actuación para cumplir con sus obligaciones (internacionales) en materia de derechos humanos, fijando necesidades y metas y formulando medidas y actividades para su efectiva puesta en práctica[23]. Otro de los instrumentos en auge es la introducción del enfoque de derechos humanos en los presupuestos locales, de modo que la elaboración de los ingresos y gastos de la entidad local se ocupa específicamente de atender a las necesidades y obligaciones en relación con los derechos humanos[24]. Entre el conjunto de acciones y medidas programadas, también contribuyen al enfoque de derechos humanos acciones de concienciación y formación, tanto en relación con la capacitación y especialización de los propios empleados públicos de la Administración local, como a través de actividades de sensibilización e información dirigidas al conjunto de la ciudadanía.

Adicionalmente, el compromiso de los Gobiernos locales con los derechos humanos comporta también su voluntad de incidencia en la conformación de las políticas estatales en la materia, de manera que, en la práctica, se llevan a cabo actuaciones que van más allá de los mecanismos de participación formal que puedan establecerse tanto en los propios Estados como en las organizaciones internacionales[25]. Tales actuaciones, que suelen

22. El municipio de Barcelona ha revisado los reglamentos municipales a la luz de la normativa de derechos humanos, lo que ha sido destacado incluso en el citado Informe de la Alta comisionada de la ONU (p. 3).

23. El municipio de Barcelona adoptó, a través de la medida de gobierno de diciembre de 2017, el programa "Barcelona: ciudad de derechos", que incluye un enfoque basado en los derechos humanos, cuyas prioridades temáticas son explícitamente la lucha contra el discurso de odio y la discriminación, la protección de los derechos civiles y libertades en el espacio público y el fomento de la plena ciudadanía de las personas migrantes y extranjeras. Disponible en https://ajuntament.barcelona.cat/dretsidiversitat/sites/default/files/MesuraGovernBCNDrets_CAT.pdf.

24. En particular, una de sus manifestaciones más extendidas es el análisis presupuestario con perspectiva de género; sobre ello, Rodríguez Pérez (2020).

25. Sobre ello, se destaca la participación en procedimientos de supervisión de tratados internacionales de derechos humanos, a través de informes paralelos a los de los Estados (Díaz González, 2020: 90).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

pretender marcar una posición propia o incluso discrepante respecto a la de los respectivos Estados, alcanzan desde aquellas más simbólicas, como meras declaraciones institucionales en las que se manifiesta la propia posición en una materia concreta, hasta la intervención en redes u organizaciones internacionales en las que no participa el respectivo Estado o incluso la asimilación como derecho propio y la ejecución de tratados internacionales no ratificados (Díaz González, 2020: 93-94). Como es fácil de advertir, buena parte de estas medidas plantean no pocos problemas desde el punto de vista jurídico-institucional y, en particular, de su compatibilidad con la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, que han dado lugar a conflictos jurídicos, algunos de ellos paradigmáticos a nivel comparado. Así, por ejemplo, el caso de la ciudad de San Francisco, que aprobó una ordenanza para aplicar en su ámbito territorial la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), a pesar de no haber sido ratificada por los Estados Unidos. O la experiencia de las denominadas "ciudades santuario", que, frente a una política migratoria federal restrictiva, decidieron, con Nueva York a la cabeza, crear un marco de protección frente a la expulsión para las personas en situación irregular, apelando al derecho internacional (Garcés y Eitel, 2019).

Finalmente, la implicación local en la protección de los derechos humanos cuenta también con una relevante dimensión institucional. En no pocas ocasiones, aquella se traduce en la creación por las ciudades de estructuras organizativas nuevas (oficinas, observatorios, etc.), o bien en el refuerzo de las existentes con la incorporación o potenciación de competencias en esta materia[26], sin olvidar el ya apuntado recurso a la cooperación internacional a través de instrumentos más o menos formalizados, como las plataformas o redes de ciudades.

Más allá de la diversidad de las formas y los instrumentos a que da lugar la internacionalización de la acción local, conviene analizar, como el segundo aspecto de interés ya apuntado, la distinta relevancia que estas actividades pueden tener en términos de su repercusión exterior o internacional. En términos generales, tal y como ya ha indicado la doctrina (Díaz González, 2020: 89-91), los distintos tipos de actividades señalados (sean normativas, de planificación, sensibilización, formación, de incidencia política o incluso de carácter organizativo-institucional) pueden albergar manifestaciones que tienen eficacia exterior como otras se limitan a un ámbito interno o doméstico. Baste ahora con recordar algunos ejemplos. Así, cabe distinguir

26. Entre otras: la pionera creación del Consejo municipal de Derechos humanos en Graz (Austria); o en Barcelona, la Oficina para la no Discriminación; o en Valencia, la creación del Observatorio para la no discriminación y prevención de delitos de odio.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

entre meros compromisos "esencialmente culturales" o de concienciación y sensibilización de la propia población con la defensa de los derechos humanos (la aprobación de las "Cartas de Derechos"), que suelen limitarse al ámbito territorial de los propios Gobiernos locales, y otras prácticas que sí tienen una clara vocación de incidencia en la política desarrollada por los propios Estados o por terceros en materia de derechos humanos, como puede ser la ratificación (simbólica) de la CEDAW o las decisiones de las ciudades santuario. Igualmente, en cuanto a las medidas de institucionalización, salta a la vista la distinta repercusión internacional de los órganos creados como parte de la propia organización interna local, que, aunque pueden llegar a erigirse en modelo comparado para otras ciudades, limitan sus competencias al ámbito interno, frente a la cooperación y asociación entre municipios de distintos Estados, que, en la práctica, es sin duda el gran instrumento de internacionalización de la acción local, en su doble dimensión de proyección de lo local al exterior, pero también de localización de lo global.

Para concluir, la experiencia de las ciudades de derechos humanos y, en general, la incorporación del enfoque de derechos en el nivel local, no están exentas de carencias o dificultades. Con carácter general, es recurrente señalar las siguientes[27]: la falta de voluntad política (más propia de contextos no democráticos), la falta de capacidad institucional y de recursos en los Gobiernos locales, la falta de coordinación adecuada entre los diferentes niveles de gobierno o la deficiente delimitación de competencias con los Gobiernos locales o entre ellos, la falta de formación e información de las autoridades, responsables y personal de los Gobiernos locales en materia de derechos humanos, o, en fin, la poca participación y reconocimiento del papel de la sociedad civil.

2.2.2. La localización de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)

Tal y como ya hemos señalado, la Agenda 2030 se ha erigido en el instrumento de mayor notoriedad de la última década a partir del cual diseñar e implementar políticas públicas de ámbito mundial en favor del desarrollo sostenible (Esteve Pardo, 2021; García Matíes, 2016). La Agenda y sus 17 objetivos son también uno de los espacios en los que se hace más patente la dinámica de la "glocalización", esto es, la interacción entre la escala global y la local, donde a su vez se manifiesta la complejidad de los grandes problemas actuales de la humanidad: pobreza, cambio climático, vulnerabilidad a las crisis económicas y de salud pública. El lema "pensar global y actuar

27. Véanse los documentos citados en la nota 17: ONU (2015: 10-11; 2022: 9-11).

local" ya no es suficiente para dar respuesta a las necesidades sociales, de modo que no solo los problemas globales requieren soluciones locales, sino que los problemas locales exigen también soluciones globales, que necesariamente deben contar con los actores interesados en su implementación, pero también en su diseño (Buyolo García, 2021: 43).

En este contexto, la denominada estrategia de "localización de los ODS" se refiere a la forma en que los Gobiernos locales (y regionales) pueden contribuir a alcanzar los ODS a través de sus acciones desde "abajo-arriba", pero también a cómo los ODS proveen (de arriba-abajo) un marco para las políticas públicas de desarrollo local (Alonso Ibáñez, 2021: 11-12)[28].

Desde esta perspectiva, es unánime el reconocimiento de la importancia de los Gobiernos locales en la implementación de la Agenda 2030[29]. Los Gobiernos locales son clave, puesto que, en gran medida, todos los ODS pueden vincularse más o menos directamente a competencias que se atribuyen al nivel local de gobierno, aunque, como es obvio, esto varíe según el modelo de descentralización territorial de que se trate. De ahí que los Estados adopten estrategias para facilitar que los Gobiernos locales lleven a cabo esta agenda, pero que a su vez sea necesario contextualizarlas y adaptarlas a cada territorio.

En el caso de España, uno de los primeros documentos adoptados fue el "Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030"[30], que sentó las bases para la "Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2030", aprobada en Consejo de Ministros el 5 de junio de 2021[31]. Más allá de otras consideraciones de fondo también relevantes —como el claro predominio de la dimensión social frente a la medioambiental en la identificación de los retos y políticas a priorizar (críticamente, de la Cruz Prego, 2023: 36-39)—, estos documentos ponen de relieve la necesaria implicación de los Gobiernos locales (y autonómicos) en la consecución de los ODS. Partiendo de un enfoque "multiactor y multinivel", fijan —aunque sin mayor planificación temporal ni presupuestaria— compromi-

28. ONU-Hábitat, United Nations Human Settlements Programme (2016). World Cities Report. Urbanization and Development. Emerging Futures. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

29. Así lo destacan los diferentes documentos que desarrollan la Agenda, tanto a nivel mundial como en el marco de la UE (p. ej., las conclusiones del Consejo de la UE de 20 de junio de 2017, "Un futuro europeo sostenible: la respuesta de la UE a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", apartado 2). O el propio Plan de Acción español (véase nota siguiente), pp. 120-124.

30. "Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible", aprobado por Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018.

31. "Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2030: Un proyecto de país para hacer realidad la Agenda2030", aprobada en Consejo de Ministros el 5 de junio de 2021.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

sos de actuación dirigidos al fortalecimiento de la acción local en el desarrollo, implementación, alineación y localización de la Agenda 2030, mediante la dotación de recursos económicos y técnicos, el desarrollo de indicadores locales de los ODS y la promoción y difusión de la Agenda 2030, destacando el rol protagonista de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Entre las iniciativas locales que contribuyen a esta localización, y que refuerzan el compromiso local con los ODS, destacan dos de tipo institucional, ambas promovidas precisamente por la FEMP: la creación de la "Red de Entidades Locales para la Agenda 2030", que hoy integra más de 600 entidades locales, y la "Comisión ODS Agenda 2030", compuesta por más de 200 electos locales. Del impulso de la FEMP, en colaboración con el Ministerio competente, ha surgido también una "Guía para la localización de los ODS"[32], en línea con las ya publicadas por otras asociaciones de ámbito internacional (p. ej., el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales, GTF, 2016). Adicionalmente, la implementación local de la Agenda 2030 (en su concreción estratégica española) se está produciendo a través de una serie de instrumentos, entre los que cabe citar: la aprobación de figuras de planificación estratégica de la acción política, que, en ocasiones, se acompañan de órganos específicos de seguimiento, el incipiente desarrollo de medidas de alineación presupuestaria con los ODS, o bien la construcción de algunos indicadores estadísticos para monitorizar la evolución de los objetivos y políticas[33]. Con carácter general, son también relevantes, en la práctica, las actividades específicas de los Gobiernos locales intermedios en la difusión, el asesoramiento y la garantía del cumplimiento de los ODS, así como especialmente en la elaboración de indicadores[34].

Otro de los aspectos centrales de la Agenda es precisamente el de su seguimiento y evaluación[35], que también plantea retos respecto a su localización. Al respecto, destaca el papel del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (HLPF)[36], que es el principal espacio de alcance global en el que los

32. Disponible en https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/guia-localizacion-a2030.pdf.

33. El Plan de acción exterior del Ayuntamiento de Málaga 2021-23 combina precisamente ejemplos de todas estas medidas (https://participa.malaga.eu/export/sites/participacion/.galleries/Documentos-Accion-Exterior/Plan_de_Accixn_Exterior_2021-2023.pdf). Esta y otras experiencias han sido objeto de estudio en Alonso Ibáñez (2021).

34. Por ejemplo, la intensa labor realizada por la Diputación de Barcelona (https://www.diba.cat/es/web/ods).

35. Véase ONU. Asamblea General (2015), Resolución A/RES/70/1, apartados 72 a 91.

36. Fue creado en 2012 tras la Conferencia Río+20, reemplazando a la Comisión sobre Desarrollo Sostenible, que se había reunido anualmente desde 1993. Está integrado por los Estados miembros de la ONU y adopta declaraciones políticas negociadas intergubernamentalmente. Además de las tareas de seguimiento y evaluación, realiza labores de apoyo a la implementación

Estados miembros de la ONU presentan, mediante su Revisión Nacional Voluntaria (VNR, en inglés), el estado de su progreso hacia la consecución de los ODS en 2030[37]. Estos exámenes nacionales suelen incorporar referencias al grado de cumplimiento y a las actividades de los Gobiernos regionales y locales, destacando algunas buenas prácticas y fijando una cierta hoja de ruta para el futuro[38]. Sin embargo, en buena parte de los casos, no dejan de ser meras recomendaciones o compromisos políticos, sin mayor planificación, y con un carácter general y escasamente localizado, que no siempre reflejan significativamente la participación local en dichos procesos de evaluación. En este contexto, los propios Gobiernos locales han emprendido sus propias evaluaciones, sea a través de informes elaborados por las principales asociaciones municipalistas mundiales[39] o incluso de forma individual[40], siguiendo el modelo pionero de la ciudad de Nueva York, que en 2018[41] inició una práctica que ha sido descrita no solo como un instrumento útil técnicamente que alinea los objetivos de la planificación urbana con los ODS con base en métricas y datos contrastados con la participación de múltiples actores locales, sino también como una forma de diplomacia urbana que permite "que las ciudades se liberen de la visión paternalista que sobre sus capacidades internacionales mantienen los estados miembros de las Naciones Unidas" (Clüver Ashbrook, 2023: 143-144).

Finalmente, como en el caso de las "human right cities", apuntamos algunas limitaciones que el transcurso de casi una década desde la adopción de la Agenda 2030 ha puesto de relieve. De entrada, conviene remarcar que la Agenda 2030 carece de fuerza jurídica vinculante. El cumplimiento de los objetivos y metas que se contienen en ella queda más bien fiado al compromiso político adoptado por los Estados y el resto de los actores, públicos o privados, a los que se llame a intervenir, sin que su incumplimiento pueda dar lugar a acciones judiciales ni ser fuente de responsabilidades jurídicas (Esteve

de los ODS sobre el terreno, y actúa como punto de convergencia entre actores locales, Gobiernos nacionales y el sistema de la ONU. En 2018 aprobó la guía "Localizing the SDGs Toolkit".

37. De conformidad con la Resolución 70/299 de la Asamblea General, de 29 de julio de 2016, sobre "Seguimiento y examen de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel mundial".

38. Véase el último examen presentado por España en 2024: https://hlpf.un.org/countries/spain/voluntary-national-reviews-2024.

39. Véase el Informe anual: "Hacia la localización de los ODS", elaborado, desde 2017, por la CGLU y la Global Taskforce, que viene recogiendo y evaluando las principales actividades de los Gobiernos locales y que se presenta anualmente en el Foro de Alto Nivel Político. Disponible en https://gold.uclg.org/sites/default/files/uploaded/HLPF2024.pdf.

40. En España, más allá del País Vasco y la Comunidad Valenciana, a nivel municipal, solo consta la presentación del informe voluntario por parte del Ayuntamiento de Barcelona (2021).

41. "Voluntary Local Review New York City's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development" (2018). Disponible en https://sdgs.un.org/sites/default/files/2020-09/NYC_VLR_2018_FINAL.pdf.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Pardo, 2021: 16-18; García Matíes, 2016: 101-104). No obstante, sí se ha definido como uno de los instrumentos de "*soft law* con mayor capacidad movilizadora jamás adoptada por una institución multilateral, con el fin último de promover la necesaria acción tanto de Estados y Organizaciones internacionales, como de los distintos actores que forman la sociedad civil internacional", a la vez que se erige en el "mejor ejemplo de la nueva normatividad y gobernanza *soft* de la Organización de Naciones Unidas" (Fajardo del Castillo, 2024: 160-162). De ello es precisamente expresión el sistema de evaluación y seguimiento apuntado, puesto que denota la elevada eficacia de la Agenda 2030 como política pública global, pero también el reconocimiento de un cierto valor jurídico normativo, tanto en el plano reglamentario en las organizaciones internacionales o de los planes nacionales como en el plano institucional que los ejecuta buscando su control y rendición de cuentas (*ibidem*: 162).

Aunque precisamente la identificación de indicadores fiables y un adecuado seguimiento es uno de los retos de la Agenda 2030, lo cierto es que el compromiso de los Estados y también del resto de actores —incluidos los locales— demuestra que, a pesar de esa menor vinculación jurídica, hay avances en su cumplimiento[42] y que incluso, en algunos casos, estos instrumentos pueden ser útiles para, una vez obtenido el consenso, llegar a fundamentar cambios jurídicos relevantes en el sistema normativo internacional.

3. Gobiernos locales y políticas sociales en el marco del Consejo de Europa

El Consejo de Europa, como organización internacional dedicada a la promoción de los derechos humanos y los valores democráticos, establece compromisos y obligaciones que recaen directamente en los Estados miembros. Sin embargo, este enfoque estatal no es incompatible con la promoción activa de la participación de las entidades locales en la gobernanza europea. A través de la creación del Congreso de Poderes Locales y Regionales en 1994[43], el Consejo de Europa ha

42. Sobre el cumplimiento de los ODS a nivel local, además del ya citado Informe de CLGU y GTF, son de interés los documentos anuales del Informe sobre el Desarrollo Sostenible [véase la edición de 2024: https://dashboards.sdgindex.org/]. En el ámbito español, entre otros, los informes de la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS), que incluyen una comparativa sobre el cumplimiento de 100 ciudades españolas y donde se señala que el 82 % de las ciudades españolas están a medio camino del cumplimiento de los ODS. REDS (2020), *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas (2.ª edición)* [https://reds-sdsn.es/wp-content/uploads/2021/12/2020-Informe-REDS-Los-ODS-en-100-ciudades-FULLWEB.pdf].

43. En 1994, el Consejo de Europa estableció el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa como órgano consultivo, reemplazando a la antigua Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa. Esta institución del Consejo de Europa tiene como función, entre otras, la supervisión de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local. El Congreso

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

reconocido que la democracia se fortalece desde las bases locales y regionales. Este órgano consultivo no solo fomenta la cooperación entre distintos niveles de gobierno, sino que también garantiza que las autoridades locales y regionales tengan voz en las decisiones que afectan a sus comunidades, contribuyendo así a una gobernanza más plural y eficaz. Al mismo tiempo, mediante instrumentos como la Carta Europea de Autonomía Local[44], el Consejo asegura que los derechos y competencias de las autoridades locales sean respetados y promovidos, consolidando el principio de subsidiariedad como elemento clave para la construcción de democracias más inclusivas en Europa.

La promoción de los Gobiernos locales como actores internacionales en el seno del Consejo de Europa se estructura en torno a dos ejes principales. El primero se centra en la creación de un marco jurídico que habilite a las autoridades locales a desempeñar un papel activo en el ámbito internacional. Este objetivo se materializa mediante la previsión y regulación de instrumentos específicos como convenios de cooperación, alianzas estratégicas y redes de colaboración transfronteriza, que permiten a las entidades locales interactuar más allá de sus fronteras.

El segundo eje se orienta hacia la armonización de la acción normativa y las políticas públicas locales con las obligaciones internacionales que emanan tanto del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) como de la Carta Social Europea (CSE). Este enfoque refuerza la idea de que las entidades locales no solo son responsables de implementar políticas en su territorio, sino también de garantizar que estas estén alineadas con los estándares en materia de derechos humanos, incluyéndose también los derechos sociales. Así, los Gobiernos locales asumen un rol clave en la promoción y protección de los derechos contenidos tanto en el Convenio como en la Carta, consolidando su papel como actores esenciales en la arquitectura de gobernanza multinivel promovida por el Consejo de Europa.

3.1. La promoción de la cooperación local internacional. En especial, el papel del Congreso de Poderes Locales y Regionales en materia de derechos humanos (y sociales)

En el marco del Consejo de Europa, se han desarrollado diferentes instrumentos para promover la cooperación entre los Gobiernos locales. Junto

cuenta con un total de 324 miembros titulares y un número igual de suplentes, para un mandato de cuatro años. Celebra dos sesiones plenarias al año, en marzo y octubre, en Estrasburgo.

44. Tratado internacional hecho en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, ratificado por España el 20 de enero de 1988 y en vigor el 1 de marzo de 1989 (publicado en BOE núm. 47, de 24/02/1989). Sobre su valor jurídico y aplicación en España, véase Font i Llovet (2019).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

a la habilitación general a partir del derecho de asociación reconocido en la Carta de la Autonomía local (art. 10), destaca la específica previsión de la cooperación transfronteriza a través del Convenio-marco europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales de 1980[45]. No obstante, este no ha sido el instrumento que haya impulsado la cooperación entre Gobiernos locales en materia de políticas sociales[46].

Por el contrario, el Congreso de Poderes Locales y Regionales sí ha tenido un papel más activo, a través de la elaboración de resoluciones que han facilitado la cooperación y la transferencia de las políticas sociales. En este ámbito destaca, entre otras[47], la "Resolución 290 (2010) sobre el rol de las autoridades locales y regionales en la implementación de los Derechos Humanos"[48]. Esta resolución tiene como punto de partida la premisa de que "la protección y la promoción de los derechos humanos es una responsabilidad compartida por todos los niveles de autoridad de cada Estado miembro del Consejo de Europa". Si bien son los Estados los que forman parte del Consejo de Europa y son los signatarios de los respectivos convenios, ello no impide que su implementación y cumplimiento impliquen también a las autoridades locales, y que pueda derivarse un vínculo directo entre los mandatos contenidos en los convenios y las responsabilidades que puedan atribuirse al nivel local conforme al sistema de distribución competencial de cada Estado miembro. En esta línea, el criterio de proximidad con la ciudadanía sitúa a los municipios (y Gobiernos locales en general) en una posición privilegiada que les permite detectar con mayor precisión la situación de cumplimiento o incumplimien-

45. Hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 (BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990, pp. 30270-30279). Conviene aclarar que este tipo de cooperación transfronteriza es muy anterior a la inaugurada con el Reglamento comunitario 1082/2006, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Al contrario de la cooperación a través de las AECT en el ámbito de la Unión Europea, esta cooperación transfronteriza "clásica" en el seno del Consejo de Europa requiere la previa celebración de tratados internacionales bilaterales o multilaterales que desarrollen y especifiquen las disposiciones del Convenio-Marco Europeo, y no permite la participación de los Estados miembros como tales, sino solo de sus instancias locales y regionales, circunscribiéndose además a la cooperación entre entidades contiguas o colindantes a uno y otro lado de la frontera. Sobre todas estas formas de cooperación, véanse Canals y Galán (2008) y el capítulo correspondiente de esta obra colectiva.

46. Los convenios suscritos hasta el momento se han centrado, en su mayoría, en áreas como el desarrollo de infraestructuras conjuntas, la gestión de recursos naturales compartidos, el intercambio cultural y la promoción económica. Entrando en el área de las políticas sociales, los convenios celebrados tienen como actores principales a las comunidades autónomas y son convenios que centran la cooperación en ámbitos diversos, entre ellos, las políticas sociales. Véase Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2021).

47. Cabe nombrar también la Resolución 389 (2015), "Nuevas formas de gobierno local" [CPL/2015(29)4 final 22 Octubre 2015].

48. Resolution 296 (2010) Revised. Role of local and regional authorities in the implementation of human rights, adopted by de Congress on 19 October 201. [CG(21)15].

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

to de los derechos humanos, y por ende desarrollar estrategias y políticas para dar respuestas a las situaciones de vulneración de los derechos[49].

En la Resolución 290 (2010), uno de los ámbitos en los que puede observarse con mayor claridad la conexión entre la protección de los derechos humanos y la acción de los municipios es en el campo de los derechos sociales. De acuerdo con dicha resolución, "[l]as autoridades locales y regionales adoptan decisiones puntuales o de carácter más general, en particular en materia de educación, vivienda, salud, [...], que están directa o indirectamente relacionadas con los derechos humanos y pueden afectar al disfrute de los mismos por parte de los ciudadanos"[50].

Teniendo en cuenta que el marco competencial existente ya sitúa a las autoridades locales como ejes centrales en el cumplimiento de los convenios internacionales sobre derechos sociales, el objetivo de la Resolución 290 (2010) no es tanto la reivindicación de un marco competencial más amplio, sino visibilizar el vínculo directo entre una política municipal determinada y un mandato contenido en un convenio internacional. En consecuencia, la premisa es que las autoridades locales, en la configuración e implementación de sus políticas sociales, además de cumplir un marco competencial interno están también dando desarrollo y cumplimiento a los derechos humanos. Por lo tanto, el objetivo es profundizar y dar a conocer esta conexión, y se sitúa al Congreso como la plataforma idónea para cumplir con ello, indicando que "el Congreso, en su calidad de asamblea política que reúne a los representantes electos locales y regionales de Europa, puede realizar una valiosa contribución a la puesta en común de información y experiencias y al registro de buenas prácticas en el ámbito de los derechos humanos"[51].

El mandato al Congreso de las autoridades locales y regionales del Consejo de Europa de visibilizar las experiencias locales se materializa en la "Resolución 365 (2014) sobre buenas prácticas de implementación de los derechos humanos a nivel local y regional en los Estados miembros del Consejo de Europa y otros países"[52]. Esta resolución recoge todo un conjunto de acciones

49. En la resolución se declara que, "[d]ebido a la estrecha relación entre los ciudadanos y sus representantes electos en este nivel, los organismos locales y regionales son los más indicados para analizar la situación de los derechos humanos, identificar los problemas relevantes que surgen y tomar medidas para resolverlos". El vínculo de proximidad de las regiones y los municipios fue también incorporado en *Congress Report Social rights of young people: the role of local and regional authorities* [CG36(2109)12final].

50. Resolution 296 (2010) Revised, apartado 5.

51. Resolution 296 (2010) Revised, apartado 6.

52. Resolution 365 (2014) of best practices of implementation of human rights at local and regional level in member states of the Council of Europe and other countries, 7th April 2014.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

en materia de política social que desarrollan los municipios en el marco de sus competencias y que, también, involucran el cumplimiento de los derechos humanos. Así, por ejemplo, la creación de un centro contra la violencia de género en el que se presta una atención integral a las mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos o hijas en coordinación con otros actores implicados (fiscalía, policía, juzgados) (Umeå, Suecia); la previsión de un certificado de igualdad de trato para los arrendadores que se comprometan a garantizar el acceso a la vivienda para todas las personas sin discriminación alguna (Dortmund, Alemania) en desarrollo del artículo 14 CEDH y del artículo E (Parte III) CSE. Este catálogo de buenas prácticas se amplía posteriormente con el "Human Rights handbook for local and regional authorities"[53], en el que se describen, entre otras, actuaciones como la previsión de un centro de atención médica llamado "Doctors for hope", que presta servicios de atención sanitaria a personas que debido a su estatuto de residencia se encuentran excluidas del sistema de atención general (Varsovia). El centro es gestionado por Médicos del mundo y recibe financiación local. También cabe destacar la iniciativa de "B-Income", que combina una renta mínima garantizada y políticas sociales activas para colectivos en situación de vulnerabilidad (Barcelona).

3.2. La vinculación de los Gobiernos locales al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a la Carta Social Europea

En el marco del Consejo de Europa también se han dado pasos importantes para construir vías que promuevan los compromisos y la implicación de las entidades locales, entre ellas, los municipios, con los derechos contenidos tanto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos como en la Carta Social Europea. Aquí es, pues, determinante el papel cada vez más activo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y del Comité Europeo de Derechos Sociales, respectivamente, en el reconocimiento de los Gobiernos locales no solo como obligados al cumplimiento de estos tratados, sino también como responsables ante su incumplimiento.

3.2.1. La vinculación al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El CEDH como un instrumento en materia de derechos humanos ha estado especialmente vinculado a las acciones u omisiones de los Estados. En esta

53. Congress of local and regional authorities monitoring committee. *Human Rights Handbook for local and regional authorities*, vol. 2, Congress of Europe: February, 2021.

dirección, el TEDH ha construido una amplia doctrina sobre el cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones contenidas en el Convenio. No obstante, esta perspectiva centrada esencialmente en los Estados comienza, en los últimos años, a replantearse, porque el Convenio genera derechos y obligaciones a todos los niveles territoriales. En 2023, en la Declaración de alto nivel de Reikiavik[54], los jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa reconocieron la importancia de las autoridades locales para el funcionamiento del sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Concretamente, el apéndice IV, relativo al "Refuerzo del compromiso (*Recommitting*) con el sistema del Convenio como piedra angular de la protección de los derechos humanos en el Consejo de Europa", incorpora a las autoridades locales dentro de la lista de entidades responsables de aplicar el Convenio y del cumplimiento de las sentencias del Tribunal. Aunque se trata de una declaración de jefes de Estado y de Gobierno con un valor esencialmente político, la inclusión de las autoridades locales es indicativa de la creciente importancia de estos actores en materia de derechos humanos (Matthew, 2024).

Si acudimos a la jurisprudencia del TEDH, encontramos un escenario en donde, si bien no hay todavía una línea jurisprudencial en la que el Tribunal se dirija directamente a las autoridades locales, sí es cada vez más frecuente que el Tribunal involucre en su argumentación a niveles territoriales de gobierno subestatales. En esta línea, la normativa local ha sido puesta sobre el lente de la proporcionalidad, para finalmente valorar si hay una vulneración de los derechos. El Tribunal ha evaluado el margen de apreciación que tienen las entidades locales a la hora de desarrollar políticas públicas y su vinculación con los derechos contenidos en el Convenio[55]. Otro campo en el que también se puede observar cómo el Tribunal va paulatinamente incorporando a las entidades locales en su análisis es el referido a las obligaciones positivas y negativas sobre el desarrollo o la protección de los derechos[56].

En el ámbito de los derechos sociales, el papel de los municipios es especialmente destacado en dos áreas: los casos de pérdida de vivienda por desahucio, y el acceso a prestaciones sociales. Como es ampliamente conocido,

54. Reykjavík Declaration. CM (2023) 57-final, 17 may 2023. Appendix IV, "Recommitting to the Convention system as the cornerstone of the Council of Europe's protection of human rights", p. 17.

55. Mouvement Raëlien Suisse v. Switzerland no. 16354/06, 13 July 2012; Garib v. the Netherlands, no. 43494/09, 6 November 2017; Strand Lobben and Others v. Norway, no. 37283/13, 10 September 2019; K. and T. v. Finland, no. 25702/94, 12 July 2001.

56. Yordanova and Others v. Bulgaria, no. 25446/06, 24 April 2012; Winterstein and Others v. France, no. 27013/07, 17 October 2013; Hudorovič and Others v. Slovenia, nos. 24816/14 and 25140/14, 10 March 2020; Moreno Gómez v. Spain, Application no. 4143/02, 16 November 2004; K. and T. v. Finland..., *op. cit.*

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

los derechos sociales no forman parte del CEDH y, por lo tanto, el Tribunal no podría, en principio, conocer de casos vinculados con las condiciones materiales de vida. Sin embargo, la teoría de la interconexión de los derechos, acogida desde la década de los 80, ha permitido al Tribunal juzgar supuestos en los que el derecho vulnerado es un derecho social. En relación con el derecho a la vivienda conectado con el art. 8 CEDH, el TEDH ha entrado a evaluar, en varios pronunciamientos, las acciones de las autoridades locales y la posible vulneración del Convenio[57]. Si bien es verdad que los Estados continúan siendo los protagonistas, el Tribunal ha comenzado a analizar la conducta de las autoridades locales. En "Connor c. Reino Unido", el Tribunal declaró que "el desalojo por parte de la autoridad local no estuvo acompañado de las garantías procesales exigidas, a saber, la obligación de justificar debidamente la injerencia grave en sus derechos y, por consiguiente, no puede considerarse justificado por una 'necesidad social imperiosa' ni proporcionado al objetivo legítimo perseguido. Por consiguiente, se ha producido una violación del artículo 8 del Convenio". En el asunto "Yordanova y otros c. Bulgaria", el Tribunal abordó el desalojo de miembros del colectivo gitano por parte de las autoridades municipales, destacando la vulnerabilidad particular de este grupo. En su decisión, concluyó que las autoridades locales no habían tenido en cuenta la especial situación de vulnerabilidad del colectivo gitano, que había vivido durante muchos años en las tierras de las que fue desalojado. El Tribunal destacó la necesidad de que las autoridades nacionales, especialmente las locales, consideren el impacto desproporcionado que las medidas de desalojo pueden tener en los grupos vulnerables, y examinen alternativas que sean menos perjudiciales para el derecho a la vida privada y familiar[58]. La misma perspectiva se desarrolla en "Winterstein and Others v. France", relativa al desalojo de familias de origen gitano que habían vivido durante años en terrenos que ocupaban de forma irregular en Herblay, Francia[59]. Y en "J.D. and A v. the UK" se analiza la actuación de las autoridades locales en la adjudicación de viviendas sociales en el Reino Unido. El Tribunal concluye que las demandantes fueron objeto de una actuación municipal que constituye una discriminación indirecta en base a su género y su situación familiar[60].

En los casos descritos, la vulneración del derecho tiene origen en una actuación municipal. Si bien es verdad que, en toda la valoración del caso, las acciones de las entidades locales tienen un peso significativo en la deter-

57. Connors v. the United Kingdom, no. 66746/01, 27 May 2004; McCann v. the United Kingdom, no. 19009/04, 13 May 2008; Bah v. the United Kingdom, no. 56328/07, 27 September 2011; Yordanova and Others v. Bulgaria..., *op. cit.*; Winterstein and Others v. France, no. 27013/07..., *op. cit.*; Yevgeniy Zakharov v. Russia, no. 66610/10, 14 March 2017.

58. Yordanova and Others v. Bulgaria..., *op. cit.*, párrafo 128.

59. Winterstein and Others v. France..., *op. cit.*, *in toto*.

60. J.D. and A v. the UK, nos. 32949/17 and 34614/17, 24 October 2019.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

minación de la vulneración del derecho, el Tribunal aún no ha dado el paso de introducir obligaciones directas del Convenio a los municipios. Puede esperarse que, a partir de la Declaración de alto nivel de Reikiavik, en donde hay un llamamiento expreso a las autoridades locales como entidades también responsables del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Convenio, *a futuro* el Tribunal comience a desarrollar una jurisprudencia en la que interpele directamente a las autoridades municipales y al mismo tiempo construya un vínculo directo entre ellas y el Convenio.

3.2.2. La vinculación a la Carta Social Europea. El papel del Comité de Derechos Sociales

En el marco de la actuación del Comité de Derechos Sociales destaca la "Recomendación (2005)4 sobre la mejora de las condiciones de vivienda de los romaníes y los itinerantes en Europa"[61]. En ella se recalca el rol que tienen las autoridades regionales y locales en cuanto a las políticas de vivienda. Concretamente se afirma, en su apartado 9, que "los Estados miembros deben alentar a las autoridades locales a que cumplan sus obligaciones con respecto al colectivo gitano –del mismo modo que con cualquier otra persona con el mismo estatuto jurídico– en el ámbito de la vivienda. Deben alentar a las autoridades regionales y locales a garantizar que las estrategias de desarrollo local y por zonas contengan conjuntos de objetivos concretos y claramente específicos dirigidos a las comunidades gitanas y sus necesidades de vivienda".

Como se analizará a continuación, la Recomendación (2005)4 es citada reiteradamente por el Comité en casos de vulneración del derecho a la vivienda del colectivo gitano, lo que empieza a generar, aunque de manera incipiente, una cierta responsabilidad de las entidades locales en la protección de este derecho. En particular, el Comité ha empleado esta declaración para argumentar que, en los planes o políticas de reubicación de este colectivo, las autoridades locales no pueden quedar al margen de sus obligaciones de garantizar el acceso adecuado a una vivienda digna.

En muchos de los casos presentados frente al Comité de Derechos Sociales, el origen de la violación del derecho se encuentra en una acción u omisión de las autoridades locales. La descentralización de las políticas hacia las autoridades locales o regionales no debe conducir a una dilución de

61. Consejo de Europa. Recomendación (2005)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros, relativa a la mejora de las condiciones de vivienda de los gitanos y de los itinerantes en Europa (adoptada el 23 de febrero de 2005).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

las responsabilidades. Los Estados deben establecer sistemas de seguimiento para comprobar que se cumplen los objetivos. De forma temprana el Comité encauzó la responsabilidad local hacia el Estado; así, en el caso "IPPF EN c. Italia" indicó que "las alegaciones relativas a la violación de la Carta debido a acciones u omisiones de las autoridades locales y regionales entran en el ámbito de responsabilidad del Estado: como Estado Parte de la Carta, el Estado italiano tiene la responsabilidad, en derecho internacional, de garantizar que las obligaciones derivadas de la Carta se implementen íntegramente en todo su territorio"[62]. También señaló que, "aunque en virtud del derecho interno las autoridades locales o regionales [...] sean responsables de ejercer una función particular, los Estados parte en la Carta siguen siendo responsables, en virtud de sus obligaciones internacionales, de garantizar que esas responsabilidades se ejerzan debidamente. Por tanto, la responsabilidad última de la aplicación de la política oficial recae en [...] el Estado"[63].

En otros casos, sin embargo, el Comité ha optado por un enfoque más tradicional por el cual traspasa la responsabilidad al Estado cuando la vulneración de los derechos tiene origen en una actuación local. Ello incluso aunque las alegaciones de las partes denunciantes, ONG u otras entidades, hacen expresa referencia a la actuación local como origen de la vulneración del derecho[64]. El Comité recuerda que, "incluso si, en virtud del derecho interno, las autoridades locales o regionales son responsables de ejercer una función particular, los Estados Parte en la Carta siguen siendo responsables, en virtud de sus obligaciones internacionales, de garantizar que tales responsabilidades se ejerzan adecuadamente"[65]. Es verdad que difícilmente la condena puede ir dirigida a las entidades locales porque quien se obliga

62. ERRC v. Italy, No. 27/2004, 07 December 2005; International Planned Parenthood Federation – European Network (IPPF EN) v. Italy Complaint No. 87/2012, § 67; véase también International Federation for Human Rights (FIDH) v. Belgium, Complaint No. 75/2011 §, European Roma Rights Centre (ERRC) v. Greece, Complaint No. 15/2003, decision on the merits of 8 December 2004, § 29.

63. En el "caso ERRC c. Portugal", el Comité declaró que "la incapacidad y la falta de voluntad de las autoridades centrales para supervisar y coordinar correctamente la ejecución de los programas de vivienda a nivel local teniendo en cuenta la situación específica de los romaníes [...] equivale a una violación del artículo E en conjunción con el artículo 30". European Roma Rights Centre v. Portugal, Complaint No. 61/2010.

64. En especial, en los casos de desalojos de miembros de la comunidad romaní. Véanse: European Roma Rights Centre (ERRC) v. Belgium, Complaint No. 185/2019; European Roma Rights Centre (ERRC) v. Czech Republic, Complaint No. 190/2020; European Roma Rights Centre (ERRC) v. Belgium, Complaint No. 185/2019; Amnesty International v. Italy. Complaint No. 178/2019; European Roma Rights Centre (ERRC) v. Ireland, Complaint No. 100/2013; International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium, Complaint No. 62/2010; European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. France, Collective Complaint No. 64/2011.

65. ERRC c. Grecia, denuncia nº 15/2003, decisión sobre el fondo de 8 de diciembre de 2004, § 29; European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. France, Complaint No. 119/2015, § 112.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

y se somete a la jurisdicción del Comité son los Estados. En todo caso, en supuestos en donde la vulneración del derecho gira de manera clara en la actuación de las autoridades locales, podría esperarse que el Comité derivara algún tipo de responsabilidad directa al nivel local[66].

Es verdad que, en alguna ocasión, el TEDH ha dejado entrever que los municipios tienen obligaciones respecto del cumplimiento de los derechos sociales. En el caso "EUROCEF c. Francia"[67], el Comité condena a Francia por no dar la protección legal, económica y adecuada a los menores inmigrantes no acompañados. En los fundamentos jurídicos, el Comité se remite a la declaración de 2017 de la "Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme sobre la situación de los menores extranjeros no acompañados en Francia", en la que se constatan retrasos en la realización de las evaluaciones sociales de los menores extranjeros no acompañados, y pide a las autoridades locales que integren sin demora a estos menores en el sistema general de protección de la infancia y que reúnan los recursos médicos, sociales, educativos y jurídicos necesarios para la plena protección de los derechos fundamentales de los menores no acompañados. También en el caso "ERTF c. República Checa"[68] sobre la discriminación en el acceso a la atención sanitaria y a una vida inadecuada para el colectivo Romaní, el Comité declaró en sus considerandos que "observa que ha habido ejemplos en que las autoridades locales no procedieron de conformidad con la ley al intentar desalojar a familias romaníes, por ejemplo, en Ostrava y Ústí nad Labem"[69].

4. Gobiernos locales y políticas sociales en el marco de la Unión Europea

El proceso de convergencia europeo se ha caracterizado por el desarrollo y la promoción de las denominadas libertades comunitarias. En términos generales los temas sociales han quedado en gran medida en manos de los Estados miembros sin atribuciones de competencias a las instituciones comunitarias. En todo caso, algunos avances se han consolidado por el Tratado de Lisboa y por la Carta de Derechos Fundamentales, como la atribución de competencias a la Unión en materia de promoción del empleo, así como la inclusión

66. En el caso "FIDH c. Irlanda", se condena a Irlanda por la vulneración del derecho a la vivienda en base al incumplimiento de las autoridades locales de los planes de regeneración de viviendas. International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland, Complaint No. 110/2014.

67. European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France, Complaint No. 114/2015.

68. European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. the Czech Republic, Complaint No. 104/2014.

69. European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. the Czech Republic, Complaint No. 104/2014 § 86.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

del principio de no discriminación (art. 153 TFUE)[70]. Junto con ello, los cambios en el funcionamiento y la toma de decisiones trasladaron algunos ámbitos de la política social a la mayoría cualificada; además de la previsión del método abierto de coordinación, abrieron una suerte de ventana de oportunidad para desarrollar una política social basada en el *soft law* a través de los acuerdos entre los Estados miembros. En este contexto, la proclamación del Pilar Europeo de Derechos Sociales (en adelante, Pilar Social), alineada con el método abierto de coordinación, se presentó en 2017 como un compromiso político de los 27 Estados miembros, de modo que se erige hoy en el fundamento de la política social de la UE en su conjunto. De ahí que, en la última etapa de nuestro mapeo sobre el marco institucional de la actividad de los Gobiernos locales en Europa, nos detengamos exclusivamente en este texto.

4.1. El Pilar Social como base de las políticas sociales de la Unión Europea

La proclamación del Pilar Europeo de Derechos Sociales buscó, por primera vez, dar contenido concreto a la Agenda Social Europea y establecer un nuevo horizonte para los objetivos de solidaridad, equidad y protección de los derechos sociales en el marco de la Unión[71].

El Pilar Social se estructura en tres grandes ámbitos, cada uno de los cuales se divide a su vez en distintas áreas específicas. El primero de los ámbitos, referido a la igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, incluye: la formación, educación y aprendizaje permanente; la igualdad de género; la igualdad de oportunidades y el apoyo activo para el empleo. El segundo de los ámbitos, referido a las condiciones justas de trabajo, se ocupa de los siguientes ejes: el empleo seguro y adaptable; los salarios; la información sobre las condiciones de empleo y protección en casos de despido; el diálogo social y participación de los trabajadores; la conciliación entre trabajo y vida familiar;

70. Concretamente el art. 153.2b TFUE establece que la Comisión y el Parlamento podrán adoptar directivas en los ámbitos referidos a la mejora del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores; así como a la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo. Estas disposiciones deberán aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros.

71. El Pilar Social se compone de una recomendación y una declaración institucional. La recomendación recoge el contenido del Pilar a través de la proclamación de 20 principios (European Commission, 2017, C[2017] 2600 final) y la declaración interinstitucional del Pilar Social ([2017] OJ C428/10) en la que se desarrolla el alcance del Pilar, así como los instrumentos para hacer efectivos los principios contenidos en la recomendación. A partir de aquí se propone un conjunto de directivas, recomendaciones, instituciones, fondos, planes, acciones para dar respuesta a las desigualdades y promover o impulsar una agenda social en el seno de la Unión Europea. Al respecto véase Garben (2021).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

el trabajo saludable, el ambiente de trabajo adaptado y seguro y la protección de datos. Finalmente, en el tercero de los ámbitos, relativo a la inclusión y protección social, se incluyen los siguientes campos: menores y apoyo a los menores; la protección social; el seguro por desempleo; la renta mínima, las pensiones e ingresos para mayores de edad; la sanidad, la inclusión de personas con discapacidad; los cuidados de la dependencia; la vivienda y asistencia a las personas sintecho; y el acceso a los servicios esenciales.

El Pilar Social se implementa a través de tres grandes acciones. La primera es la elaboración de indicadores para cada uno de los 20 principios, también llamados "Scoreboard" o cuadro de indicadores sociales. Estos indicadores tienen como finalidad evaluar el avance en materia de derechos sociales y supervisar el desarrollo de los principios contenidos en el Pilar Social por cada Estado miembro. La segunda vía de implementación del Pilar Social es su inclusión en el semestre europeo, lo que tiene como consecuencia que los Estados miembros tendrán que dar a conocer, en los informes sobre el cumplimiento del derecho comunitario a las instituciones europeas, de qué manera están implementando los principios contenidos en el Pilar Social. Finalmente, destaca la inclusión del Pilar en los fondos de cohesión a través del llamado *European Social Found Plus*.

4.2. La (falta de) perspectiva local en el desarrollo del Pilar Social

Desde la óptica territorial, la implementación del Pilar Social se caracteriza por su falta de perspectiva regional y local. Las autoridades subestatales apenas aparecen en el texto del Pilar Social. Y ello a pesar de que los 20 principios recogidos en el Pilar tienen todos ellos implicaciones en el ámbito local; muchos de los ámbitos son competencias locales. Esta ausencia resulta especialmente notable en el tercero de los ejes, referido a la inclusión y protección social. Áreas como menores, sanidad, discapacidad, cuidados de la dependencia, vivienda y asistencia a las personas sin hogar o el acceso a los servicios sociales, son ámbitos de responsabilidad propios de las entidades locales y, por lo tanto, la implementación y el desarrollo del Pilar Social debería tener una clara perspectiva local.

La actual propuesta de cuadro de indicadores sociales está elaborada desde la perspectiva nacional y no está claro que estos midan los avances a nivel local, ni las disparidades regionales[72]. Por otra parte, la inclusión del

72. *The European Pillar of Social Rights: Ensuring Implementation at Local Level*, European Social Network, 2024. Véase https://www.esn-eu.org/news/european-pillar-social-rights-ensuring-implementation-local-level.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Pilar Social en los fondos de cohesión traerá consigo una clara centralización de los fondos destinados a los objetivos sociales. El Estado central como principal receptor del Fondo Social Europeo decidirá los términos y la orientación del gasto de tales fondos sobre materias o competencias de naturaleza social que corresponden a los Gobiernos locales (y también autonómicos). En última instancia, el Estado central, en uso de su poder de gasto, será el que determinará los ejes y prioridades de gasto de los recursos económicos.

Por su parte, el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales[73] insta en varias ocasiones a las autoridades nacionales, regionales y locales a aumentar la adopción de criterios socialmente responsables en la contratación pública; a luchar contra los estereotipos y la discriminación en el empleo; a aplicar medidas a nivel que ayuden a paliar la pobreza energética y a aumentar la calidad de las viviendas y a apoyar el emprendimiento, entre otras medidas.

Desde la perspectiva de desarrollo normativo del Pilar Social tampoco parece existir una mayor implicación de las entidades locales, aunque sí de manera incipiente algunas normas comienzan a introducir mandatos directos a las entidades locales. Del amplio acervo comunitario desarrollado a partir del Pilar Social destacan ámbitos como la infancia y la inclusión de las personas con discapacidad. La "Recomendación (UE) 2021/1004 por la que se establece una Garantía Infantil Europea"[74] establece que los planes de acción nacional deben adaptarse a las circunstancias locales. De manera más directa, en materia de inclusión de personas con discapacidad, la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, establece, en su considerando 39, que "se debe alentar a las administraciones municipales a que integren en sus planes de movilidad urbana sostenible la accesibilidad sin barreras a los servicios de transporte urbanos y a que publiquen periódicamente listas de buenas prácticas en lo que se refiere a la accesibilidad sin barreras a los transportes públicos y la movilidad urbanos".

4.3. La implementación del Pilar Social en el marco de las redes de ciudades

Para la implementación y el desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales, las ciudades de la Unión Europea han asumido un papel activo, es-

73. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. COM (2021) 102 final. 4.3.2021.

74. Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea (L 223/14).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

pecialmente a través de la red Eurocities. Esta red, integrada por ciudades europeas para promover el desarrollo social en áreas urbanas, ha lanzado la iniciativa "Inclusive Cities 4All", mediante la cual las ciudades declaran su compromiso con uno o varios de los 20 principios del Pilar Social[75]. Hasta la fecha, más de 20 ciudades han firmado compromisos, conocidos como "City Pledges", para avanzar en la implementación del Pilar, enfocándose en derechos sociales clave como el empleo y la educación o la inclusión. En España, al menos cinco municipios han adoptado el compromiso formal de adherirse a estos principios, reforzando así su rol en la cohesión social a nivel local y regional.

El Ayuntamiento de Barcelona enmarcó la firma de sus compromisos en dos de los principios del Pilar Social. El primero sobre la renta básica y el segundo sobre la asistencia a las personas sin hogar. Concretamente el pliego de compromiso firmado el 19 de enero de 2019 declara que, en el marco de las normas básicas y comunes contenidas en el Pilar Social, "Barcelona está poniendo a prueba un nuevo sistema de renta mínima para mitigar la pobreza y la exclusión social que pretende reducir simultáneamente los derechos condicionados a los recursos y los gastos burocráticos, así como la falta de aceptación y las trampas de pobreza asociadas a los sistemas tradicionales de transferencias monetarias condicionadas"[76]. Además, se indican los 3 programas de políticas sociales que se están implementando de manera complementaria para reducir las inequidades sociales. En el caso de las políticas de sinhogarismo, el pliego de compromiso, firmado en la misma fecha, indica los principales objetivos en materia de política social, tanto en el marco de la vivienda social como en la política de vivienda de alquiler. Asimismo, se detallan los programas y el destino de recursos económicos dedicados a las políticas de sinhogarismo[77].

En el caso del Ayuntamiento de Bilbao el compromiso se centra en la asistencia y el apoyo a los niños, y en los cuidados de larga duración. El pliego firmado el 27 de agosto de 2020 describe las acciones y los programas que está desarrollando el Ayuntamiento[78]. El Ayuntamiento de Gijón también firmó dos pliegos de compromiso con el Pilar Social centrados en

75. Véase https://inclusivecities4all.eu/political-campaign/.

76. Barcelona's Pledge to the European Pillar of Social Rights. 19 January 2019. https://inclusivecities4all.eu/wp-content/uploads/2019/10/Barcelona-pledge-Principle-14-1.pdf.

77. Barcelona's Pledge to the European Pillar of Social Rights (homeless). 19 January 2019. https://inclusivecities4all.eu/wp-content/uploads/2020/09/Barcelona-pledge-Principle-19.pdf.

78. Bilbao's commitiment to the European Pillar of Social Rights. 27 de Agosto de 2020. Véase https://inclusivecities4all.eu/wp-content/uploads/2020/09/Bilbao_pledge_principle_11_and_18.pdf.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

el segundo principio sobre igualdad de oportunidades[79] y en el tercero relativo a la igualdad de género[80]. En el caso del Ayuntamiento de Zaragoza el pliego se centró en el principio 19 relativo a los cuidados de larga duración y en el principio 18 sobre políticas frente al sinhogarismo[81]. Finalmente, el Ayuntamiento de Madrid firmó el primer el pliego de compromiso en 2018, vinculado al principio 4 sobre apoyo activo al empleo y el principio 11 sobre cuidado y apoyo a los niños[82]. Posteriormente, en 2020, firmó un tercero sobre igualdad de género[83].

La naturaleza jurídica del Pilar Europeo de Derechos Sociales ha sido objeto de un amplio debate doctrinal[84]. Si bien el Pilar fue adoptado en el marco de las instituciones de la UE con el acuerdo de los 27 Estados miembros, su nivel de vinculación jurídica es bastante limitado. Compuesto por 20 principios orientados a reforzar los derechos sociales en la UE, no tiene un carácter jurídicamente vinculante, sino que funciona más como una guía política para los Estados miembros, sin generar obligaciones jurídicas inmediatas.

En este contexto, la iniciativa expuesta de la red Eurocities busca implicar a las ciudades en la implementación de estos principios, partiendo del hecho de que muchos de los temas que aborda el Pilar, como la inclusión social, el empleo, la vivienda o la educación, son competencias locales o municipales. Las ciudades que participan en esta red firman compromisos para aplicar algunos o todos los principios del Pilar, lo que representa una forma de "soft law", en cuanto que instrumentos jurídicos no vinculantes que buscan generar cierto impacto a nivel normativo o político. Aunque estos compromisos no conllevan responsabilidades legales estrictas, su valor radica en la cooperación y en el impulso que pueden dar las ciudades a políticas públicas sociales, con miras a fortalecer la implementación de los objetivos del Pilar Social en sus territorios. Este tipo de acuerdos, aunque no generen obligaciones jurídicas inmediatas, pueden actuar como fundamento de legitimidad y de coordinación entre diferentes niveles de gobierno en la promoción de derechos sociales.

Otro aspecto relevante para considerar en relación con los pliegos de compromisos es su contenido específico. Como se ha descrito anteriormente,

79. Véase: Pledge to the European pillar of social rights Principle 3: Equal opportunities. https://inclusivecities4all.eu/wp-content/uploads/2020/09/Joint-Pledge-Principle-3.pdf.
80. Gijon's commitment to the European Pillar of Social Rights, 31 March 2020. https://inclusivecities4all.eu/pledges/pledge-36-gijon/.
81. Zaragoza's pledge to the European Pillar of Social Rights, 16 September 2020. https://inclusivecities4all.eu/pledges/pledge-46-zaragoza/.
82. Madrid Pledge to the European Pillar of Social Rights, 27 September 2018.
83. Madrid Pledge to the European Pillar of Social Rights, 22 June 2020.
84. Entre otros, Casado Casado (2020); Rasnača (2017); González Pascual (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

cada pliego incluye las acciones y políticas que los diferentes ayuntamientos ya están llevando a cabo en relación con alguno de los principios del Pilar Social. En este sentido, más que un proceso de planificación o formulación de nuevas estrategias basadas en los objetivos del Pilar, estos documentos actúan como una recopilación de las iniciativas sociales que los municipios ya están implementando. En otras palabras, los pliegos no promueven el desarrollo de nuevas políticas, sino que se limitan a reflejar lo que los ayuntamientos ya están haciendo en el ámbito social. Esto implica que el contenido de los pliegos no fomenta un cambio significativo o innovador en las políticas locales, sino que se presenta como una adaptación o alineación de las acciones existentes con los principios del Pilar. Además, se debe señalar que no existe ningún mecanismo formal de seguimiento o evaluación de los compromisos firmados, lo que dificulta medir el nivel real de implementación o desarrollo de las acciones recogidas en los pliegos. La falta de instrumentos para evaluar el progreso podría generar incertidumbre sobre la efectividad de los compromisos adquiridos y sobre si estos realmente contribuyen al cumplimiento de los objetivos del Pilar Social a nivel municipal.

5. Las redes de ciudades como impulsoras de la actividad internacional de los Gobiernos locales en políticas sociales

El escenario descrito hasta aquí es expresivo del claro contraste entre el todavía elevado protagonismo estatal en el ordenamiento jurídico internacional y la práctica progresiva (y reivindicación) de un mayor papel de los Gobiernos locales en los procesos normativos y de toma de decisiones de alcance global y europeo. En este contexto, cobra una especial relevancia el recurso de los Gobiernos locales (de las ciudades) a formas de cooperación o asociación, de difusa formalización, que operan fuera de los órganos y organismos oficiales, a modo de "diplomacia urbana", especialmente como herramienta de incidencia política en los distintos foros globales y europeos. Es este un fenómeno general que, aunque de forma incipiente, tiene también su clara expresión en el ámbito de las políticas sociales.

5.1. Auge y complejidad del sistema de redes en el contexto global

Si bien no puede considerarse una novedad, la articulación en red es un elemento que caracteriza la evolución de la actividad internacional de las entidades locales en las últimas décadas. Desde ya hace algunos años se observa un crecimiento exponencial del número de redes de ciudades y Gobiernos locales, vinculado, en primer término, a la promoción del municipalismo en Europa (Bouza García, 2011), y, más recientemente, a la eclosión del fenómeno urbano a nivel global (Fernández y Abdullah, 2019). Aunque

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

se hace difícil obtener una taxonomía de estas redes o incluso contabilizarlas[85], son una realidad consolidada y al alza, que algunos estudios recientes cifran en más de 200 (Acuto *et al.*, 2017), pero cuya complejidad y diversidad plantean no pocas dudas sobre su evolución.

Estas redes, concebidas como estructuras más o menos institucionalizadas que facilitan la cooperación ciudad-ciudad o entre ellas y otros actores internacionales, son de muy diverso tipo y pueden clasificarse atendiendo a diferentes criterios. Existen redes de distinto ámbito geográfico: global (como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos o la red C40, que tratan de ser interlocutores ante los organismos multilaterales de carácter global en defensa de los intereses de los Gobiernos locales) o limitadas a un área geográfica concreta, continental (Consejo de Municipios y Regiones y Eurocities, en Europa, o Mercociudades, en América Latina) o de tipo regional o territorial (Unión de Ciudades del Báltico o MedCities). Según su objeto o ámbito material, hay redes generalistas o bien temáticas, dedicadas a materias específicas (como ICLEI o la ya citada C40, centradas en la sostenibilidad y el cambio climático). Aunque buena parte de ellas están abiertas a todo tipo de Gobiernos locales (y, en ocasiones, regionales), lo cierto es que también hay casos en que se restringen a un tipo de entidad local, por ejemplo, para defender los intereses exclusivos de los Gobiernos locales intermedios (como Arco Latino) o de las zonas metropolitanas (Metropoli), existiendo también no pocos casos de redes de composición mixta, que incorporan miembros de naturaleza privada, que incluso —más recientemente— están asumiendo el liderazgo de dichas organizaciones[86]. No son infrecuentes tampoco los casos de composición multinivel, de redes o plataformas que a su vez se componen de otras redes —"meta-redes" (Acuto *et al.*, 2017: 20)— que pretenden facilitar la cooperación entre ellas y/o con otros actores.

Ni que decir tiene que la combinación de estos diferentes criterios entre sí resulta en una amplia diversidad de organizaciones que se caracterizan por su informalidad, en cuanto que escapan a las formas jurídicas tradicionales de la cooperación, pero que a su vez están configurando un ecosistema de redes y plataformas de alta complejidad.

85. Un directorio, no exhaustivo, es el elaborado por el Global Cities Hub: https://globalcitieshub.org/es/city-networks-directory/.

86. Se habla así de "plataformas de ciudades de liderazgo privado", como "organizaciones surgidas en torno a instituciones filantrópicas o a personalidades influyentes", poniendo como ejemplo el "Global Parliament of Mayors", "impulsado por el académico estadounidense Benjamin Barber (2013) a partir de su obra: *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*, como una estructura de gobernanza abierta a los alcaldes de todos los continentes", y que hoy "integra a algo menos de 30 alcaldes que cuentan con el apoyo de un comité asesor de prestigio integrado por académicos, representantes de *think tanks*, de plataformas de ciudades y del sector privado" (Fernández y Abdullah, 2019: 25).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

5.2. Panorámica del sistema de redes internacionales en el ámbito de las políticas sociales

El crecimiento de las redes transnacionales de ciudades y de Gobiernos locales ha venido impulsado claramente por la especialización en el ámbito del cambio climático, en detrimento de las redes más generalistas o aquellas centradas en el ámbito de la gobernanza y la incidencia política[87]. No obstante, no es menor el número de redes que han aparecido en otros campos, sean transversales, como el desarrollo sostenible o los derechos humanos, o más específicos, como la migración, la gobernanza de la salud o los cuidados a las personas y los colectivos vulnerables, entre otros. En este contexto, y sin perjuicio de estudios más exhaustivos, el análisis del ecosistema de redes en el ámbito de los derechos y políticas sociales no escapa a la complejidad y diversidad apuntadas con carácter general.

En el ámbito global, la red generalista de referencia es, como es sabido, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)[88]. En su amplia labor de promoción, representación y defensa de los intereses de sus miembros, ha desarrollado una intensa actividad de incidencia política, que ha supuesto su implicación en el diseño, la implementación y el seguimiento tanto en relación con la Agenda 2030 y los ODS como con la Agenda Urbana, y, especialmente, el resto de programas propios de ONU-Hábitat[89], donde le corresponde un importante rol en el Comité Asesor de Naciones Unidas sobre Autoridades Locales (UNACLA)[90], a través del nombramiento de parte de sus miembros. Con el paso del tiempo, CGLU ha ido asumiendo entre sus prioridades las actividades vinculadas a políticas como la promoción del derecho a la ciudad o los derechos sociales (vivienda o migraciones) y la igualdad (de

87. Acuto *et al.* (2017: 20) destacan que, de entre las 170 redes analizadas en su estudio, casi 50 tenían por objeto el cambio climático.

88. Creada en 2004 como integración de las dos mayores organizaciones de entidades locales existentes hasta entonces (IULA y UTO, siglas en inglés), agrupa más de 240 000 ciudades, Gobiernos locales y regionales, así como más de 175 asociaciones locales y regionales, de un total de 140 Estados, que representan más del 70 % de la población mundial (https://uclg.org/).

89. Sobre ello con más detalle, desde una perspectiva española, Pazos Vidal (2023: 160-164).

90. Se trata de una de las principales —prácticamente la única— vías institucionalizadas de participación local en el ámbito del sistema de la ONU. Creado en el año 2000, en el marco de ONU-Hábitat, UNACLA es un grupo de alto nivel, compuesto por alcaldes y representantes de las asociaciones de Gobiernos locales, con el fin de fortalecer el diálogo con las autoridades locales de todo el mundo que participan en la aplicación del Programa de Hábitat. De acuerdo con el sistema implantado a partir de 2015, del total de 20 miembros, 10 representan las secciones metropolitana y regional de la UCLG y otros 10 miembros son nombrados dentro de la composición del Grupo de Trabajo Global de los Gobiernos locales y regionales y las otras redes más representativas.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

género)[91]. Esta asociación se integra a su vez en el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales[92], que ha liderado algunos de los mayores éxitos en este ámbito, como la inclusión del ODS11 en la Agenda 2030, algunas propuestas en el ámbito de la localización de los ODS y de la financiación local de dicha agenda o el reconocimiento de la Asamblea Mundial de gobiernos locales y regionales en la Nueva Agenda Urbana.

Entre las redes mundiales, por su amplio alcance y su marcado carácter social, merece una mención "Cities Alliance". Integrada por una pluralidad de actores públicos y privados muy diversos, promueve el papel de las ciudades en la lucha contra la pobreza urbana, y, para financiar sus actividades, gestiona un fondo de múltiples donantes del que es fiduciaria la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).

En el ámbito europeo, ya hemos aludido a la iniciativa "InclusiveCities4All" de la red "Eurocities"[93] para lograr el compromiso local con el Pilar Social de la UE, a la que cabría añadir, entre otras, su participación activa en los "partenariados temáticos" para la implementación de la Agenda Urbana Europea (que incluyen los relativos a personas migrantes y refugiadas, vivienda, pobreza urbana o empleo). En ellos interviene también el Consejo de Municipios y Regiones de Europa[94], la otra gran red europea generalista, que hoy actúa como sección europea de CGLU y que cuenta a su vez con una larga tradición en políticas alineadas con la protección del empleo, la inclusión social o la igualdad, como muestra, por ejemplo, su impulso y aprobación, en 2006, de la Carta Europea por la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Vida Local.

Sin ánimo de exhaustividad, existen también otras redes especializadas, con fines temáticamente limitados, pero con un creciente papel en la actividad internacional local en materia social, y que, en buena parte de los casos, son de filiación pública, incluso auspiciadas o impulsadas por organizaciones o agencias internacionales. Son ejemplo de ello, entre muchas otras, la Red de Ciudades por los Derechos Humanos (HRCN)[95], la Red Mundial de Ciu-

91. Así, entre sus cuatro comisiones de trabajo, se ha creado una dedicada a la "inclusión, democracia participativa y derechos humanos", y se ha añadido una quinta, permanente, relativa a igualdad de género.

92. Creada en 2013, la "Global Task Force" (GTF) es una "red de redes" que ejerce como mecanismo de coordinación y consulta y reúne a las principales redes internacionales de Gobiernos locales en relación con las políticas globales. La GTF coordina las actividades y agendas de los alcaldes y otros representantes locales durante las principales conferencias de la ONU.

93. https://eurocities.eu/.

94. https://www.ccre.org.

95. https://humanrightscities.net/about-us/.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

dades Amigables con las Personas Mayores[96], la Red de Ciudades Amigas de la Infancia (en el marco de UNICEF)[97], la Red Europea de Ciudades Saludables de la OMS[98], la Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje de la UNESCO[99], la red "Women Transforming Cities"[100] o la Red de ciudades arcoiris[101].

5.3. Fortalezas y retos de las redes de ciudades como impulsoras de la actividad internacional en materia de políticas sociales

El mapa de redes internacionales someramente descrito permite advertir que estas se han convertido ya en actores relevantes en el diseño y la implementación de algunas de las políticas sociales de ámbito internacional y europeo.

Con mayor o menor intensidad, estas redes orientan su actividad a las funciones de generación y transferencia de conocimiento técnico y especializado, comunicación y compartición de experiencias innovadoras y buenas prácticas, o incluso al desarrollo de iniciativas sobre el terreno en sectores específicos que pretenden, por tanto, dar solución a los retos locales de dimensión global. No obstante, su principal cometido sigue siendo —casi exclusivo en algunos casos— el de la incidencia política, esto es, el conjunto de acciones con voluntad de influir en los marcos normativos e institucionales que les permitan, primero, estar presentes en los foros de decisión, y, segundo, incorporar a la agenda internacional las necesidades locales. En el ejercicio de tales funciones, las redes no solo han permitido visibilizar las ciudades en el conjunto del sistema internacional y dotarlas de mayor reconocimiento (Jiménez García, 2023), sino que contribuyen también a mejorar la gobernanza de las agendas internacionales, promueven la cooperación y el intercambio de experiencia y, en definitiva, mejoran las políticas públicas globales y europeas[102]. A la vez que, como se ha apuntado más arriba[103], pueden erigirse en verdaderas "emprendedoras de normas", en colaboración con la sociedad civil internacional, para fomentar el reconocimiento jurídico de realidades —incluso de derechos— emergentes.

96. https://www.who.int/publications/i/item/WHO-FWC-ALC-18.4.
97. https://ciudadesamigas.org/.
98. https://globalcitieshub.org/es/who-european-healthy-cities-network/.
99. https://www.uil.unesco.org/en/learning-cities.
100. https://www.womentransformingcities.org/.
101. https://www.rainbowcities.com/.
102. Así lo reconoce, p. ej., el "Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030", p. 122.
103. Recuérdense el apartado 2.2.1 en relación con las "human right cities" y los documentos aprobados por algunas redes en materia de derechos humanos o derechos a la ciudad.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Sin negar lo anterior, lo cierto es que, en los últimos años, el crecimiento y la complejidad del sistema de redes resultante han dado lugar a su cuestionamiento desde distintas perspectivas. Sin poder entrar ahora en mayores detalles (para ello, Fernández y Abdullah, 2019), se ha señalado una falta de coordinación y cooperación entre las redes, que acaban operando con frecuencia bajo lógicas de competencia entre sí. Lógicas que también provocan riesgos de dispersión o duplicidad en sus acciones y de que sus resultados acaben quedándose en muchas ocasiones en lo simbólico o en la reivindicación de la mejora de su propia posición jurídico-institucional, pero sin llegar a incidir de forma efectiva en las soluciones sustantivas a los desafíos locales que tienen planteados. Aunque las redes permiten suplir la falta de participación formal en los procesos de decisión europea o global, son todavía escasos los supuestos en que dicha participación permite marcar la agenda internacional escalando prioridades locales que no necesariamente tienen presencia en las agendas globales[104]. Así, en un contexto de recursos escasos y frente a estos riesgos, no es de extrañar que se reclame no solo una mayor optimización de la cooperación, sino también la necesidad de mejorar su eficacia, evitando reproducir las lógicas y los errores de las dinámicas interestatales (Aust y Nijman, 2021: 5).

6. Valoración final

Para concluir, proceden unas últimas consideraciones a modo de sistematización y valoración conjunta de lo expuesto hasta aquí. El punto de partida lo constituye la ineludible dimensión global que han adquirido las necesidades de las comunidades locales, de modo que sus Gobiernos ya no son solo receptores de los efectos de la globalización, sino que son también agentes implicados en afrontar sus desafíos. En este contexto "glocal", las ciudades —a través sobre todo de una amplia diversidad de redes— se erigen en protagonistas de la esfera internacional ya no solo con la demanda histórica de mayores competencias o democracia local, ni ya incluso bajo la bandera de la lucha global contra el cambio climático, sino movilizándose por temas como la protección de los derechos humanos, la respuesta a la crisis global de las migraciones o el derecho a la vivienda (Galceran-Vercher, 2019: 40). Desafíos de alcance "glocal" pero también con una clara dimensión social, que progresivamente va impregnando la agenda internacional bajo el impulso y enfoque urbanos. De lo revisado en las páginas precedentes, puede

104. Como ha podido verse en este trabajo, uno de los ejemplos destacados en este sentido es el acceso a la vivienda adecuada y asequible, tanto en la agenda de las Naciones Unidas, como especialmente en la de la Unión Europea.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

concluirse, no obstante, que la respuesta a los retos de la globalización a través de la acción exterior local en el ámbito de las políticas sociales es aún incipiente, si bien cuenta con algunos progresos de interés, que tienen a su vez distinta intensidad según el marco institucional de referencia.

De la panorámica, todavía en construcción, que hemos tratado de ofrecer resulta claramente que las ciudades —y los Gobiernos locales en general— han dejado de ser "invisibles" para el derecho internacional y cuentan hoy con un reconocimiento que, aunque inicial y todavía poco sistematizado, sí permite afirmar que no solo son actores comprometidos con el cumplimiento y la aplicación de las políticas internacionales en materia social, sino que también están cada vez más vinculados jurídicamente a ello, a través de instrumentos de "soft" y —en menor medida de— "hard" law, pero también a través de algunos mecanismos de garantía de su efectivo cumplimiento.

En efecto, en los tres marcos institucionales analizados, se han identificado ejemplos en que los Gobiernos locales se consideran destinatarios del derecho internacional en materia social y asumen un rol activo en su cumplimiento. Aunque buena parte de las actividades que realizan para ello se limitan al ámbito interno y no siempre tienen una clara proyección exterior, sí responden al compromiso político local de incorporar el derecho y/o las políticas internacionales al ámbito social (sean de alcance europeo o mundial). No obstante, la amplia variedad de instrumentos y medidas utilizados en la implementación de estas políticas ponen de relieve: en primer lugar, que los avances lo son más en la práctica que en el derecho (Galceran-Vercher, 2019) y que esta práctica es más casuística e instrumental que fácilmente generalizable y ordenada jurídicamente; y que, en segundo término, entre los avances jurídicos cabe identificar dos tendencias: una, que estos se producen fundamentalmente a través del derecho "soft", y dos, que el grado de vinculación jurídica de los Gobiernos locales y de eficacia de estos instrumentos varía también en función de los distintos marcos institucionales de referencia, de modo que cabría concluir, provisionalmente, que cuanto más global es este marco, menor nivel de vinculación jurídica existe para aquellos.

En el marco mundial, el reconocimiento local en materia social va todavía de la mano de las grandes agendas globales (Agenda 2030 o Agenda urbana) que se basan en enfoques o paradigmas todavía amplios o incluso vagos en su contenido y que no facilitan identificar con claridad las responsabilidades que deben asumir los distintos actores y, menos aún, los que, como los Gobiernos locales, todavía están escasamente representados en las esferas formales de decisión, de modo que los avances en la vinculación jurídica se

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

producen a través de la mayor o menor firmeza del compromiso político de las (grandes) ciudades y de su impulso a través de las redes.

En el ámbito europeo, sí existen mecanismos de control y garantía para el cumplimiento de las obligaciones internacionales que no tienen un equivalente claro a nivel global. En la Unión Europea, se ha realizado un esfuerzo considerable para dotar al Pilar Europeo de Derechos Sociales de instrumentos que refuercen la eficacia de sus principios; sin embargo, dichos instrumentos son, por el momento, vinculantes solo para los Estados miembros, mientras que las medidas de iniciativa local permanecen en el terreno de los compromisos no vinculantes. Por otro lado, en el marco del Consejo de Europa, y específicamente a través del Congreso de Poderes Locales y Regionales, el desafío no se centra tanto en la naturaleza vinculante de los instrumentos adoptados, sino en el escaso protagonismo que se concede todavía a las cuestiones sociales.

En su calidad de sujetos destinatarios, también en el marco del Consejo de Europa, los Gobiernos locales comienzan a ser considerados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales en cuanto a su responsabilidad en el cumplimiento de los derechos humanos de naturaleza social. Aunque aún no se ha llegado a la atribución directa de responsabilidad a estos Gobiernos por el incumplimiento cuando la vulneración proviene de una acción local, los Gobiernos locales son cada vez más interpelados ante posibles vulneraciones de derechos humanos derivadas de sus actuaciones.

En última instancia, hacen falta todavía pasos en el ámbito jurídico-institucional que contribuyan a dotar a los Gobiernos locales de un rol más formalizado en los correspondientes órganos y organismos, que les atribuyan mayor protagonismo también en el diseño de las políticas y la adopción de las disposiciones normativas internacionales, de manera la acción local no quede exclusivamente en manos de un ecosistema de redes, que tiene también, como se ha visto, sus limitaciones. Todo ello requiere, pues, de mayores análisis, seguramente de alcance más detallado que el que aquí hemos podido realizar, pero también, a nuestro juicio, de una revisión más amplia —de tipo teórico-dogmático— de la propia posición jurídico-institucional de los Gobiernos locales en el marco internacional. Seguramente un punto de partida para ello sea que el derecho internacional y europeo tomen también conciencia de la transformación que la propia autonomía local está sufriendo fruto de las dinámicas aquí apuntadas, en cuanto que ya no se vincula exclusivamente a los principios fundamentales de la democracia y las libertades ciudadanas, sino también, muy singularmente, a la igualdad social y la solidaridad humana (Font y Galán, 2020: 33).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

7. Bibliografía

Acuto, M., Morissette, M. y Tsouros, A. (2017). City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities. *Global Policy*, 8 (1), 14-22.

Alonso Ibáñez M.ª R. (dir.). (2021). *Políticas urbanas y localización de los objetivos de desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Aranbarri Kortabarria, N. (ed.). (2024). *Ciudad glocal. Globalización y proximidad*. Madrid: La Catarata.

Aust, H. P. y Nijman, J. E. (eds.). (2021). *Research Handbook on International Law and Cities*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.

Bouza García, L. (2011). La participación autonómica y local en redes de cooperación europea. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 315-316, 67-94.

Buyolo García, F. (2021). La localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo local y lo global en una sola agenda. En J. Esteve Pardo (dir.). *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales* (pp. 41-64). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Canals Ametller, D. y Galán Galán, A. (2008). *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*. Barcleona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

Casado Casado, L. (2020). Algunas reflexiones sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales casi tres años después de su aprobación: ¿un instrumento efectivo? En M. V. Forns i Fernández (ed.). *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de servicios sociales. Una perspectiva interdisciplinar* (pp. 71-100). Barcelona: Atelier.

Clüver Ashbrook, C. (2023). El poder en red de la diplomacia urbana en la gobernanza mundial. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 134, 131-147.

de la Cruz Prego, F. (2023). Avances en la Agenda 2030 desde España y la Unión Europea. Pacto Verde Europeo, Fondos NextGen y Plan de Recuperación. *Comillas Journal of International Relations*, 28, 34-49.

Díaz González, G. M. (2019). *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.

— (2020). Las *human rights cities*: ¿defensa de los derechos humanos u obstaculización de las relaciones internacionales del Estado? En C. Barrero Rodríguez y J. Socías Camacho (coords.). *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (pp. 87-96). Madrid: AEPDA – INAP.

Durmus, E. (2021). Las ciudades y el Derecho internacional: legalmente invisibles o actores con un creciente poder blando. En A. Fernández de Losada y M. Galceran-Vercher (eds.). *Las ciudades en la gobernanza global. ¿Del multilateralismo a las alianzas multiactor?* Barcelona: CIDOB.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Esteve Pardo, J. (dir.). (2021). *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Eurocities. (2018). *European Pillar of Social Rights. Cities delivering social rights. Equal opportunities and access to the labour market in cities in Europe*. Bruselas: Eurocities.

Fajardo del Castillo, T. (2019). El Pacto Mundial por una migración segura, ordenada y regular. Un instrumento de soft law para una gestión de la migración que respete los derechos humanos. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 38.

— (2024). *El soft law en el Derecho Internacional y europeo: su capacidad para dar respuesta a los desafíos normativos actuales*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Fernández de Losada, A. y Abdullah, H. (coords.). (2019). *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Retos y oportunidades*. Barcelona: CIDOB.

Font i Llovet, T. (dir.). (2019). *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2020). Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades. *Anuario del Gobierno Local 2019*, 11-44.

Galceran-Vercher, M. (2019). Emprendedores de normas: el municipalismo internacional y el derecho a la ciudad. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 123, 19-46.

Garben, S. (2021). The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21, 101-127.

Garcés Mascareñas, B. y Eitel, K. (2019). Ciudades santuario: una perspectiva global. *Anuario internacional CIDOB 2019*, 46-52.

García Matíes, R. (2016). Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la *Agenda 2030*. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 5, 96-105.

García-Chueca, E. y Fernández de Losada, A. (2020). Pilar Europeo de Derechos Sociales. El papel de las áreas metropolitanas europeas en materia social. *CIDOB briefings*, 23.

Gomà, R. (2019). Derechos sociales y derecho a la ciudad. Municipalismo, bienestar de proximidad y agenda urbana. *VIII Informe FOESSA. Documento de trabajo 6.6*.

González Pascual, M.ª I. (2020). El pilar europeo de derechos sociales: ¿hacia una Europa más social? En E. Aranda Álvarez (dir.). *Las implicaciones*

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

constitucionales de la gobernanza económica europea (pp. 293-320). Valencia: Tirant lo Blanch.

Grange, K., Björling, N., Olsson, L. y Fredriksson, J. (2024). Deconstructing the urban viewpoint: Exploring uneven regional development with Nancy Fraser's notion of justice. *Urban Studies*, 61 (9), 1703-1721.

Jiménez García, F. (2023). La "localización en red" de la comunidad internacional. El futuro de las ciudades ante los desafíos globales del derecho internacional del futuro. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 39, 209-263.

Leñero Bohórquez, R. y Darnaculleta Gardella, M. M. (2021). Derecho administrativo y Derecho internacional. En J. M.ª Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual y L. Arroyo Jiménez (coords.). *Tratado de Derecho administrativo* (vol. I, pp. 665-742). Madrid: Marcial Pons.

Malaret, E. (2006). Municipios, democracia cosmopolita y cooperación al desarrollo descentralizada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 300-301, 73-96.

Matthew, S. (2024). Local authorities at the European Court of Human Rights. *The International Journal of Human Rights*, 28 (7), 1060-1085.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2021). *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Pazos Vidal, S. (2021). La localización de los objetivos de desarrollo sostenible dentro de la Unión Europea: balance de una praxis emergente. En M.ª R. Alonso Ibáñez (dir.). *Políticas urbanas y localización de los objetivos de desarrollo sostenible* (pp. 21-56). Valencia: Tirant lo Blanch.

— (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.

Rasnača, Z. (2017). *Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking*. Bruselas: Etui.

Rodríguez Pérez, R. P. (2020). Los presupuestos locales desde la perspectiva de género: la elaboración del informe de impacto de género. *Auditoría Pública*, 76, 77-84.

Saul, M. (2024). Local authorities at the European Court of Human Rights. *The International Journal of Human Rights*, 28 (7), 1060-1085.

Vaquer Caballería, M. (2003). La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. *Cuadernos de Derecho Local*, 2, 39-145.

Velasco Caballero, F. (2018). El Derecho de las ciudades globales. *Anuario de Derecho Municipal 2017*, 11, 23-40.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8