

La ciudad inteligente como actor global*

Tomàs Font i Llovet

(Full Professor of Administrative Law at the University of Barcelona)

ABSTRACT This article advances in the legal formulation of the smart city as a global player. Some significant situations are analyzed. On the one hand, the existence of a common minimum legal regime of a transnational nature, in this case, the determination of local autonomy at European level. Second, the presence of cities – or city networks – in the global political organizations of the same States. Finally, the legitimacy of cities to defend local – and global – interests in supra-State jurisdictions, in this case the jurisdiction of the European Union.

“La ciudad es una forma diferenciada del vivir humano colectivo; un centro o núcleo de fuerzas o energías convergentes; es, a la vez, fenómeno de integración y desintegración, de concentración y de expansión”.

Adolfo Posada

1. Introducción

De manera pausada y progresiva para unos, a marchas forzadas y abruptas para otros, las generaciones presentes estamos asistiendo a la profunda transformación y tal vez a la crisis definitiva del Estado nacional soberano. Consolidada como forma de organización política a lo largo del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, la “creación” estatal se encuentra hoy sometida a una tal acumulación de tensiones de diverso origen y naturaleza, y además en direcciones opuestas, que tarde o temprano va a producirse un bloqueo en su función básica de representación y ordenación de la sociedad para la convivencia humana.

Contemplamos, atónitos, la retirada del Estado, por debilidad, de amplios campos de la normación social y sobre todo económica, la transferencia de muchos de sus poderes, por su inadecuación, hacia organizaciones supranacionales, internacionales y globales, la difuminación de la delimitación territorial del espacio como ámbito de vigencia de la ley y de ejercicio de los poderes públicos, la dimensión global de los agentes interlocutores del Estado. Al mismo tiempo, el Estado nacional soberano acusa el anquilosamiento de sus mecanismos de articulación democrática, pierde el contacto con la base de su misma legitimidad, de su soberanía, se ha convertido en una organización autorreferente despegada de la colectividad cuya supervivencia como tal, que es su cometido, está en vías de disgregación.

Todas estas circunstancias favorecen la progresiva aparición de nuevos actores políticos dentro del orden mundial. Pero de la misma manera, propician también la incorporación a este concierto mundial de una vieja actriz milenaria, una vieja y conocida señora que se ha ganado ya un nuevo y determinante papel de protagonista: la ciudad.

Ante la pregunta de ¿qué viene después del Estado nacional soberano?, la respuesta desde la historia es: “El poder público democráticamente organizado quizá (y ojalá) no desaparezca, pero tal vez no siga llamándose Estado”. Y aunque no se llame Estado, hoy ya no cabe ninguna duda que la ciudad es uno de los sujetos llamados a ejercer las funciones que en respuesta a determinadas necesidades históricas han caracterizado al Estado como tal¹.

En la perspectiva del futuro próximo, ante la erosión del fenómeno estatal la ciudad proporciona a la política la legitimación desde la base, porque aporta a la colectividad elementos de pertenencia o vinculación social a un contexto urbano identificable. Y a partir de ese enraizamiento fundamental, la ciudad se proyecta de nuevo hacia el mundo global. El objeto de este artículo es exponer algunas manifestaciones de esa nueva caracterización de las ciudades como posibles elementos de un futuro régimen jurídico de la ciudad contemporánea.

2. La ciudad: “modos de ser” y “modos de hacer”

La configuración conceptual de la ciudad

* Article submitted to double-blind peer review.

¹ Más allá de las opiniones de los sociólogos, economistas y politólogos, para una reflexión en la perspectiva de la historia jurídica vid. la del recientemente fallecido M. Stolleis, *¿Qué viene después del Estado nacional soberano? ¿Y qué puede decir al respecto la Historia del Derecho?*, en *La textura histórica de las formas políticas*, Madrid, Marcial Pons, 2011, 103.

como sujeto jurídico-político no es una cuestión sencilla ni a resolver en pocos años. Tampoco lo fue la del Estado, que requirió siglos.

Hasta este momento, las aproximaciones más fiables son las que se efectúan desde el análisis del espacio, en atención a la formalización física del territorio y del espacio urbano². Pero tal y como lo canta Virgilio en la fundación de Cartago, a la forma urbanística debe seguir la forma institucional³. Desde la óptica jurídico-pública, en la actualidad se puede observar un amplio polimorfismo en la solución organizativa de la ciudad o, mejor, de la gran ciudad.

La *ciudad-municipio* sigue siendo la forma jurídica por excelencia. Pero el fenómeno de las grandes conurbaciones de dimensiones metropolitanas y regionales, así como factores históricos diferenciales, ofrecen modelos alternativos: a) *La ciudad por refundición* – simplificación- con otros niveles superiores de organización territorial (Provincia, Comunidades autónomas, Estado federado)⁴; b) *La ciudad por agregación*, llevaría a refundir los municipios asociados con el área metropolitana, dando lugar a la creación de un sujeto específico, la ciudad, llámese metropolitana o no⁵; c) *La ciudad por superposición*, en la que se mantiene la estructura municipal preexistente y a la que se le suma una organización superior⁶; d) *Intervención por Ley singular*

que define el Estatuto de la Ciudad⁷.

Hay, pues, diversos *modos de “ser” ciudad*, que pueden superar el marco jurídico-administrativo del municipio⁸, y el reto estriba en plantear la posibilidad de que en un mismo ordenamiento se pueda atribuir a diversas formas jurídico-institucionales un *status jurídico común de ciudad*, esto es, un conjunto de *poderes específicos*, un régimen jurídico, adecuados a sus funciones propias⁹. Como digo, esta construcción va a ser dilatada en el tiempo, con ritmos históricos diferenciados, aunque no tanto en la medida en que la globalización va a favorecer tendencias convergentes.

Además de la forma jurídico-institucional, que atañe preferentemente a lo organizativo, la ciudad está siendo objeto de diversas caracterizaciones en cuanto a sus *modos de “hacer”*. De manera parecida a cómo el Estado ha podido ser calificado de Estado “policía”, Estado “liberal”, Estado “social”, etc., también la ciudad es objeto de adjetivaciones que la califican, entre otros criterios, en atención a los medios utilizados para definir su relación con la sociedad y satisfacer su misión institucional en una concreta coordenada histórica. Entre estas calificaciones sobresale, en los últimos tiempos, la de ciudad inteligente, la Smart City, a la que luego ha seguido la de Ciudad global.

3. La ciudad inteligente ...

Es un lugar común señalar que el concepto de Smart City se encuentra en evolución. Es cierto que históricamente se ha ligado principalmente al uso de las tecnologías para mejorar los distintos ámbitos de gestión de las ciudades (movilidad, administración, salud, educación...), pero ser “inteligente” no se refiere a una característica de la ciudad en sí misma, sino que se trata de utilizar la tecnología como “una herramienta” para conseguir dar respues-

combined authorities *inglesas*, en *Revista d'Estudis Federals i Autonòmics*, n. 31, 2020, 101-142.

⁷ Se acerca a la dinámica, en España, de la Ley especial o de Carta Municipal (Barcelona, Madrid en cierto sentido), o las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, con Estatuto de Autonomía; o bien a la de la Constitución de la Ciudad, como en el caso de grandes ciudades latinoamericanas (México, Buenos Aires). En estos casos se plantea, entre otros aspectos, la cuestión del rango normativo y la de los límites a la especialidad.

⁸ F. Cortese, *Dentro il nuovo diritto delle città*, en *Munus*, n. 2, 2016.

⁹ Me remito a T. Font, *De la autonomía local al poder de las ciudades: un cambio de perspectiva*, en *Istituzioni del federalismo*, número extraordinario en memoria de Luciano Vandelli, 2020.

² Una excelente formulación y aplicación en J. Parcerisa Bundó, *Forma urbis: cinco ciudades bajo sospecha*, Laboratorio de Urbanismo de Barcelona, Barcelona, Ed. UPC, 2012.

³ *Eneida*, I, 418-430. Lo recuerda bellamente Giuseppe Piperata en *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, en *Istituzioni del federalismo*, número extraordinario en memoria de Luciano Vandelli, 2020, 135.

⁴ Así, por ejemplo, la solución italiana de refundir la ciudad metropolitana con la provincia (subsistiendo los municipios en su interior); también, en Francia, la solución adoptada en el caso de Lyon, con la refundición del departamento y de la ciudad metropolitana. En estos casos subsiste el municipio como organización de base. En otros casos, se procede a refundir la ciudad-municipio con el nivel superior de organización territorial, como puede verse en la solución alemana de las ciudades-Estado de Berlín, Hamburgo y Bremen o, en otro nivel, también: las ciudades “libres de kreis”.

⁵ En este caso, no subsistirían los municipios preexistentes, que probablemente mutarían su estatus jurídico a municipalidades internas.

⁶ Es el caso español de la creación de áreas metropolitanas por ley autonómica, pero también las formas asociativas, mancomunadas o consorciales. En el caso de Inglaterra, es el supuesto de las *combined authorities* creadas por mecanismos asociativos. Vid. Marc Vilalta Reixach, *Modelos de organización metropolitana: las*

ta a los retos que deben afrontar las ciudades. “Smart” se asocia con la capacidad que tenga una ciudad de crear *más bienestar para su ciudadanía*, no solo a través de la mejora de los servicios públicos, sino también, entre otros elementos, a través de la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones. A día de hoy, la participación ciudadana, la creación de ciudad en colaboración con la ciudadanía, es una de las cuestiones clave que debe caracterizar a una Smart City si quiere ser llamada como tal¹⁰.

Tradicionalmente, se ha definido una Ciudad inteligente (Smart City) como “aquella ciudad que usa las tecnologías de la información y las comunicaciones para hacer que tanto su infraestructura crítica, como sus componentes y servicios públicos ofrecidos sean más interactivos, eficientes y la ciudadanía pueda ser más consciente de ellos”. En una definición más amplia, una ciudad se puede considerar como “inteligente” cuando las inversiones en capital humano y social y en infraestructura de comunicación fomentan activamente un desarrollo económico sostenible y una elevada calidad de vida, con una sabia gestión de los recursos ejercida a través de un gobierno abierto¹¹.

Otra de las características propias de las ciudades inteligentes es la capacidad de generar ecosistemas entre los diferentes agentes y la generación de valor por la interacción entre los mismos.

En el reverso de estos “activos”, también se ha llamado la atención sobre los *riesgos* que acompañan a la ciudad inteligente: de injerencias en la privacidad, de ampliación de las desigualdades sociales por los efectos de la brecha digital, de producir sesgos discriminatorios por el uso de la inteligencia artificial en el acceso a los servicios públicos, etc.¹²

Y no únicamente riesgos para sus ciudadanos, sino también para la propia ciudad inteligente: entre ellos, *la pérdida de control de la*

*ciudad sobre sus propios medios y recursos*¹³. La ciudad inteligente es usuaria de tecnologías suministradas por grandes corporaciones, que pueden retener el conocimiento y las capacidades y que además pretenden obtener los datos masivos de la población, de manera que la ciudad puede quedar enfeudada e incluso capturada, sino prisionera, de las empresas globales.

También, en otro sentido, no ya el riesgo sino el daño cierto provocado por uno de los símbolos emblemáticos de la ciudad inteligente, el comercio electrónico. Me refiero, naturalmente, al *consumo masivo de bienes públicos comunes*, como lo es el espacio de dominio público local viario, por parte de las grandes empresas de comercio *online*, que bien pueden ser consideradas operadores postales¹⁴, en su actividad de reparto a domicilio. A la congestión y degradación del espacio público se suman el aumento de la contaminación atmosférica y acústica y el incremento en la generación de residuos de embalajes. Este conjunto de externalidades negativas locales, pero de origen global, requiere, entre otras, una respuesta claramente local, para lo que la ciudad debe disponer de los poderes públicos adecuados. Entre ellos, los de *naturaleza fiscal* que le permitan, por ejemplo, el establecimiento de una tasa –“tasa Amazon” o por “la última milla”- a empresas globales que no tiene su sede en la ciudad afectada. La utilización especial del dominio público local y las necesidades especiales de estacionamiento, pueden ser la base que justifique algún tipo de solución en esta línea¹⁵.

4. ... ante la globalización

La ciudad contemporánea, a pesar de que tiende hacia una configuración “Smart”, se ha convertido en el vertedero de problemas de origen mundial (Zygmunt Bauman). De modo que sus dirigentes se ven abocados a empre-

¹⁰ Esta es la definición que ofrece de sí misma la organización de “Smart cities” dentro de la CGLU: Vid.: Comunidad de práctica Ciudades Digitales: *Smart Cities Study 2019. Estudio internacional sobre la situación y tendencias en materia de Smart Governance*.

¹¹ *Ibid.*

¹² V. Aguado, *Los servicios de interés general en la ciudad inteligente. ¿Una prestación más eficiente a costa de mayores desigualdades sociales?*, en V. Aguado, V. Parisio y O. Casanovas (eds.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Barcelona, Atelier, 2018, 93.

¹³ A. Cerrillo, *Los servicios de la ciudad inteligente*, en C. Barrero y J. Socas (coords.), *La Ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo - Instituto Nacional de Administración Pública (AEPDA-INAP), 2020, 442.

¹⁴ Vid. en este sentido la resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia española (CNMC) de 24 de septiembre de 2020: stp/dtsp/006/20: amazon spain fulfillment s.l.

¹⁵ <https://elpais.com/espana/catalunya/2021-04-14/barcelona-estudia-que-la-tasa-amazon-se-cobre-a-traves-del-estacionamiento.html>.

der la sísifca tarea¹⁶ de encontrar soluciones locales a problemas que requieren soluciones globales.

Me acabo de referir a la denominada “tasa de última milla”. Otro ejemplo actualísimo de esta situación se encuentra en la reacción de las ciudades y sus gobiernos, normalmente los ayuntamientos, también las áreas metropolitanas que gobiernan la ciudad real, ante los efectos de *la Covid-19*. Un fenómeno global, al que ha habido que hacer frente, también, y especialmente, a nivel local¹⁷. Se ha requerido tratamiento y soluciones locales, entre otras cosas por la resurrección de las fronteras debido a las diversas medidas de confinamiento y de perimetraje territorial. Se han utilizado demarcaciones administrativas –municipio, comarca, área básica de salud o región sanitaria, sin atender a las realidades del asentamiento poblacional en las grandes conurbaciones¹⁸.

Pero el clásico lema formulado por Roland Robertson, uno de los padres de la “glocalización”, el conocido “piensa global y actual local”, empieza ya a quedar insuficiente.

Las ciudades deben hoy actuar al mismo tiempo ya sea a escala local ya sea a escala global. Cuando se habla de la ciudad inteligente como “actor global”, posiblemente se está incidiendo en esta doble faceta de su actuación: por una parte, la ciudad traslada a la colectividad a la que sirve tanto *la oferta de oportunidades* como *la satisfacción de las necesidades* puestas ambas de manifiesto en el contexto global. De otra parte, la ciudad hace valer ante las instancias globales *la protección de los intereses de la colectividad* así como también *ofrece sus recursos y conocimiento a la comunidad global*.

No siempre se tiene en cuenta esta realidad de las ciudades actuantes cuando se analiza el

fenómeno de la globalización desde el punto de vista del Derecho público¹⁹. Y en cambio, lo cierto es que, como bien se ha dicho, “de un modo que puede parecer paradójico, las ciudades se imponen cada vez más en la era de la globalización. En este periodo, en el que las actividades parecen cada vez más desterritorializadas, se está estableciendo una especie de diálogo entre lo global y lo local, del que las ciudades, y especialmente las grandes ciudades, se benefician enormemente”²⁰.

La ciudad, señaló en su momento Lewis Mumford, “es el punto de máxima concentración de la energía y de la cultura de una comunidad”²¹. En el momento presente, difundir sobre el territorio y en el espacio esta cultura y energía es la tarea de la democracia y de la solidaridad que debería guiar el gobierno de las colectividades²². Más aún, la ciudad inteligente en el mundo global se caracteriza por proyectarse hacia el exterior *difundiendo su propio modo de ser y de actuar*, sus métodos de análisis y de proposición, en suma, su espíritu y su *genius loci*.

5. La ciudad global

El fenómeno de la ciudad inteligente como actor global no es exactamente lo mismo que el de la denominada “ciudad global”, aunque existen múltiples puntos de conexión²³. Originariamente, desde una perspectiva económica, la nota distintiva de la ciudad global es “su posición central en un *contexto económico y financiero* mundializado, que trasciende a los Estados nacionales”. Las ciudades globales serían los polos de la economía global, desde

¹⁹ No es frecuente incorporar a las ciudades en la lista de actores del Derecho Público Global. No lo hace R. Lenero Bohorquez, *Los sujetos del Derecho público global*, en L. Arroyo Jimenez, I. Martin Delgado, y P. Meix Cerceda (dirs.), *Derecho público global. Fundamentos, actores, procesos*, Madrid, Iustel, 2020, 116. También en: *1/20 Preprints series of the Center for European Studies Luis Ortega Alvarez and the Jean Monnet Chair of European Administrative Law in Global Perspective*, 2020.

²⁰ J.-B. Auby, *El papel de la ciudad como nuevo sujeto político-institucional*, en *Anuario del Gobierno Local 2019*, 193.

²¹ Coincide así con A. Posada, *El régimen municipal de la Ciudad moderna*, IV ed., Madrid, 1936, 7, recordado en el epígrafe de este artículo: “La ciudad es una forma diferenciada del vivir humano colectivo; un centro o núcleo de fuerzas o energías convergentes; es, a la vez, fenómeno de integración y desintegración, de concentración y de expansión”.

²² P. Carrozza, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2018.

²³ S. Sassen, *The global city*, II ed., New York-London-Tokyo, Princeton University Press, 2001.

donde ésta se dirige, estrechamente interconectados entre sí. Desempeñan un papel central en procesos de escala mundial (económicos, demográficos, tecnológicos, ambientales, culturales) en una estrecha interrelación tanto competitiva como cooperativa, que trasciende los propios Estados. La continuidad o contigüidad territorial ya no es condición para la creación de un espacio propio que, a su vez, genera nuevos tipos de identidades y comunidades, incluidas las transnacionales²⁴. La cuestión es si a partir de ahí, cabe inferir las líneas de un régimen jurídico específico. Algunas propuestas en este sentido ofrecen gran interés²⁵.

Lo que en todo caso debe señalarse es que las primeras formulaciones de derecho positivo que han pretendido dotar de un contenido sustantivo la calificación de ciudad global revisten una clara dimensión programática, de alcance muy heterogéneo y que se asemeja a una declaración de principios rectores de la política económica, social e institucional de la ciudad.

En este sentido, por traer aquí un ejemplo emblemático, es muy significativo el artículo 20 de la Constitución Política de la Ciudad de México de 2019 titulado precisamente “Ciudad Global”²⁶. No me resisto a transcribirlo parcial pero extensamente destacando sus conceptos clave:

“1. La Ciudad de México reafirma su histórica *vocación pacifista, solidaria, hospitalaria y de asilo*.

2. La Ciudad de México promoverá su presencia en el mundo y su *inserción en el sistema global y de redes* de ciudades y gobiernos locales, establecerá acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, de conformidad con las leyes en la materia, y asumirá *su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad*, bajo los

principios que rigen la política exterior.

3. Las autoridades adoptarán medidas y programas para contribuir al respeto y protección de *los derechos, la cultura y la identidad de las personas originarias de la Ciudad y de sus familias en el exterior*. (...). Las autoridades de la Ciudad de México y de las alcaldías, adoptarán las medidas necesarias para *prevenir la migración forzosa* de las y los habitantes de la Ciudad de México.

4. El Congreso de la Ciudad de México *armonizará su legislación con los tratados de derechos humanos celebrados por el Estado mexicano y la jurisprudencia de los tribunales y órganos internacionales* para su cumplimiento.

5. El Gobierno de la Ciudad de México y todas las autoridades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los *derechos humanos de las personas migrantes*, ya sea que se encuentren en tránsito, retornen a la Ciudad de México o que éste sea su destino, así como aquellas personas a las que les hubiera reconocido la condición de *refugiados u otorgado asilo político o protección complementaria*, con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes federales en la materia. El Gobierno de la Ciudad de México, en coordinación con las alcaldías, *instrumentará políticas de acogida a favor de las personas migrantes*, así como de aquellas que busquen y reciban asilo y protección internacional en México.

6. El Gobierno de la Ciudad generará los mecanismos necesarios para reconocer como *víctimas de desplazamiento forzado* interno a aquellas personas o grupos de personas forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia, como resultado de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, sin que ello implique que crucen una frontera estatal internacionalmente reconocida. Las autoridades de la Ciudad de México deberán promover, respetar, proteger y garantizar *los derechos humanos de todas las personas a quienes se les reconozca como víctimas de desplazamiento forzado interno*.

7. Los poderes públicos, organismos autónomos y alcaldías podrán celebrar *acuerdos interinstitucionales con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y con organizaciones multinacionales*, que favorezcan la

²⁴ Así lo recuerda M.L. Gómez Jiménez, *Smart cities vs. Smart governance: ¿dos paradigmas de interrelación administrativa no resueltos aún?*, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 300, 2015, 71.

²⁵ Vid. por todo el sistemático planteamiento de F. Velasco Caballero, *El Derecho de las ciudades globales*, en *Anuario de Derecho Municipal*, 11, 2017, 25.

²⁶ Sobre los efectos internos de dicha norma en la gobernanza ciudadana, vid. A. Boto Álvarez, *El refuerzo del gobierno local en la Ciudad de México*, en C. Barrero y J. Socías (coords.), *La Ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo - Instituto Nacional de Administración Pública, 2020, 763.

cooperación internacional y las relaciones de amistad, de conformidad con las leyes en la materia”.

De la lectura del precepto constitucional de la ciudad de México emerge claramente una imagen de una ciudad global concebida primordialmente en torno a las necesidades de las *personas*, tanto las procedentes de la ciudad como las venidas a ella, cuya protección y promoción es lo que requiere acciones ya sea locales ya sea globales de la ciudad misma.

En efecto, como se ha visto, estos objetivos programáticos basados en las personas se enmarcan en un principio general de mayor envergadura: promover la presencia de la ciudad en el mundo y su *inserción en el sistema global y de redes* de ciudades y gobiernos locales, y asumir *su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad*.”

La denominada “glocalización” por parte de los sociólogos hace hincapié, precisamente, en esta actitud de participar desde lo local, esto es, a través de una organización de estructura y dimensión local, en la resolución de las cuestiones comunes de dimensión global. La ciudad aparece en el origen de los problemas globales: el foco de atracción para las grandes concentraciones migratorias, el foco de combustión por excelencia del calentamiento global, el pozo de caída en la pobreza, etc. Y de ahí la necesidad de corresponsabilización a que se refiere la Constitución política de la Ciudad de México.

Como se ve, no es solo la economía –la concentración de servicios– la que marca la globalización de la ciudad. El espacio-tiempo de la ciudad se agranda en función de la *persona* como sujeto central. En ello se coincide con la caracterización de la ciudad inteligente, que en buena medida obedece a la mejor satisfacción del ciudadano y a su protagonismo cívico.

6. La ciudad como actor global

Desde la perspectiva jurídica, me interesa destacar que en el contexto contemporáneo la ciudad, llámese inteligente o global, concibe ya su autonomía –la autonomía local, *in genere*– no sólo como un instrumento de democracia y de libertad “interna”, esencialmente frente al Estado, sino también de intervención “externa” en la toma de decisiones globales o en la defensa y protección frente a dichas deci-

siones²⁷. Ello convierte a la ciudad, así, en un actor global cuyo régimen jurídico, como decía, empieza a ser esbozado. En este momento pueden ofrecerse algunas manifestaciones concretas, como se verá a continuación.

Desde el punto de vista del mercado mundial el *actor global* es aquel que está en condiciones de seleccionar el orden jurídico más propicio a sus intereses con la finalidad de maximizar sus efectos positivos y evitar los efectos negativos de los demás ordenamientos que serían de aplicación.

Pero en el caso de los *sujetos públicos*, como lo es la ciudad, el actor global lo es también en el sentido de que participa e intervine tanto en la elaboración como en la ejecución de políticas globales, de agendas globales que para su efectividad necesitan luego de su concreción en acciones locales.

La progresiva caracterización de la ciudad como sujeto político-institucional va a requerir, por supuesto, de su reconocimiento específico por los distintos ordenamientos estatales. Ya se ha señalado la gran diversidad de formas jurídicas que puede revestir la ciudad, y el reto que significa delimitar un régimen jurídico sustantivo para la ciudad. Pero junto a ello, cada vez será también más imprescindible su reconocimiento por el ordenamiento internacional y por las propias organizaciones de éste. Esto se ha comenzado ya a producir en diversos ámbitos, algunos de ellos con una ya dilatada trayectoria, como se verá a continuación.

6.1. Hacia un estatus supranacional para la ciudad.

Una primera aproximación es la constatación de que la dimensión global de las ciudades se refuerza en un cierto sentido por el hecho de que su mismo estatus jurídico-institucional esté definido, al menos parcialmente, por normas de carácter supranacional. Me voy a referir a un ejemplo. Muy concretamente, éste es el caso de la configuración no sólo constitucional sino también convencional de la autonomía local efectuada mediante la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL).

Ciertamente, hay que matizar esta aproximación. Por un lado, el estándar común, en este caso europeo, de la autonomía local resulta de aplicación a todos los municipios –e inclu-

²⁷ Me remito de nuevo a T. Font i Llovet, *De la autonomía local al poder de las ciudades: un cambio de perspectiva*, en *Istituzioni del federalismo*.

so otros entes locales– y no únicamente a las ciudades. Y, por otro lado, no todas las ciudades son municipios, ni siquiera entes locales, puesto que como he recordado ya, pueden alcanzar la categoría de Ciudad-Estado en algunos ordenamientos.

A diferencia de lo que ocurre con el ordenamiento de la Unión Europea, donde rige el principio de respeto de la identidad nacional, “también en lo referente a la autonomía local y regional” (art. 4.2 TUE), el derecho emanado del Consejo de Europa se basa precisamente en la convicción de que “la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder”²⁸.

Esto es, la “manera de ser local”, la autonomía local, es definitoria de la “manera de ser global” o en este caso, transnacional, es decir, la “manera de ser Europa”. Y esta incidencia se produce muy específicamente en un aspecto determinante, el campo de la organización política.

La principal característica de la incidencia de la CEAL en la configuración transnacional de las ciudades es que la misma tiene verdadera eficacia jurídica²⁹. El análisis de la trayectoria experimentada en su dilatada aplicación, en el tiempo y en el espacio, obliga a recono-

cer, desde luego, una virtualidad diversificada a tenor de los distintos ordenamientos nacionales y de sus respectivas praxis legislativas y judiciales³⁰. Pero debe admitirse que en todo caso la efectividad del tratado está protegida por una organización internacional, como es el Consejo de Europa, y cuya efectiva aplicación está supervisada por una institución representativa de los entes locales, el Congreso de los Poderes Locales y Regionales (CPLRE)³¹.

En este contexto, una más efectiva configuración de las ciudades en el ordenamiento transnacional, el menos europeo, -dentro de una dinámica más general de su caracterización global- requiere importantes modificaciones e innovaciones.

En primer lugar, una actualización del sistema de controles y garantías de la CEAL, ya sea mediante la creación de una instancia específica de control jurisdiccional de la Carta, similar a las previstas en otros tratados suscritos por el propio Consejo de Europa – piénsese, por ejemplo, en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos –, encargada de enjuiciar las posibles vulneraciones de este tratado internacional; ya sea mediante la articulación de un mecanismo más “suave”, similar al establecido en el Protocolo núm. 16 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que permitiría solicitar, por ejemplo, al Congreso de Poderes Regionales y Locales de Europa, su opinión – aunque fuera meramente consultiva – sobre cuestiones relativas a la defensa de la autonomía local³².

La existencia de un órgano de control de la aplicación de la Carta por los diferentes Esta-

²⁸ Preámbulo de la CEAL.

²⁹ La literatura al respecto es amplia y con posiciones diversas. Vid. por todos, los trabajos recogidos en el volumen colectivo T. Font i Llovet (dir.), y M. Vilalta Reixach (coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2019.

Para las aportaciones anteriores, vid., entre muchos otros, J. L. Requejo Pagés, *El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español* y G. Fernandez Farreres, *La Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español. Una reflexión crítica*, ambos en F. Caamaño (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003; I. Lasagabaster Herrarte, *La Carta europea de autonomía local*, Iustel, 2007; F. Velasco Caballero, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, 2009, 73; F. Merloni, *La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España*, en *Anuario del Gobierno Local 2010. Tribunal Constitucional, desarrollos estatutarios y gobiernos locales*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Public, 2011, 489-519; M. Almeida (coord.), *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, número extraordinario 1, 2016, dedicado al *XXX aniversario de la Carta europea de la autonomía local*; E. Nieto Garrido, *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales*, Thomson Aranzadi, 2018, 37- 50.

³⁰ Vid. A.M. Moreno Molina, *El seguimiento por el Consejo de Europa, de la Carta Europea de la Autonomía Local en sus Estados miembros*, en T. Font i Llovet, (dir.) y M. Vilalta Reixach (coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, en especial pp. 330 y ss. Asimismo, un análisis politológico a partir de diversos índices en A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldersheim, N. Hlepas, P. Swaniewicz, P. Steuyvera, y C. Navarro, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Palgrave, Macmillan, 2019.

³¹ Así lo destaca F. Merloni, *Reflexiones sobre la Carta Europea de Autonomía Local (casi 35 años después de su firma)*, en T. Font i Llovet (dir.) y Marc Vilalta Reixach (coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, 354. Vid. asimismo V. A. Kalimeri, *Le Conseil de l'Europe et les collectivités territoriales. Contribution à l'étude de l'autonomie locale*, L'Harmattan, 2017.

³² Así se ha sugerido en T. Font i Llovet and M. Vilalta Reixach, *Perspectives de futuro para la Carta Europea de la Autonomía Local*, en la obra colectiva *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, 395.

dos miembros, o al menos de un mecanismo consultivo, no sólo podría contribuir a garantizar su aplicación por parte de los Estados miembros sino que, en lo que aquí interesa, podría contribuir también a fijar una interpretación común sobre su contenido y, por consiguiente, a delimitar ese estándar europeo transnacional de lo que deba ser el estatus jurídico-institucional sustantivo de la ciudad desde el punto de vista de su autonomía.

Por supuesto, una operación de este tipo reviste una enorme envergadura que difícilmente puede alcanzar un mínimo de realismo si no es después de grandes cambios institucionales en las relaciones entre el Consejo de Europa y los Estados miembros. Pero el CPLRE tiene ya su propia dinámica representativa de los municipios y las regiones, y ello le permite formular propuestas autónomas de un cierto alcance.

En esta línea, es de destacar la Recomendación del CPLRE núm. 429 (2019), de 17 de mayo, titulada “ La contribution du Congrès à la réflexion sur l’avenir du Conseil de l’Europe (Session ministérielle d’Helsinki, 16-17 mai 2019) ”, que defiende el papel de las instituciones locales en la recuperación de una verdadera democratización del poder público y de la confianza ciudadana en el mismo ante los embates de la globalización.

“ La dimension locale et régionale peut aider de manière significative à rénover le lien avec les citoyens et à rétablir une meilleure confiance dans les processus et institutions démocratiques et que le Congrès peut apporter son expérience et celles des municipalités et des régions qu’il représente, pour développer des stratégies globales visant à redynamiser et à régénérer la démocratie européenne ”.

El texto Anexo a que se remite la Recomendación, y que lleva por título « Renforcer la démocratie locale et régionale au 21e siècle », ofrece un verdadero programa de acción ante los factores de todo tipo que están provocando una mutación real en la vida democrática de los ciudadanos. La descripción de estos riesgos los sintetiza así:

“ 6. Les menaces devenues tangibles du réchauffement climatique, plus généralement la perception par tout un chacun d’une dégradation de notre environnement du fait de l’activité humaine, l’amorce d’un effondrement de la biodiversité, la lutte pour faire face à

l’accélération des mutations technologiques et ses conséquences sur l’emploi, les défits de la migration, la globalisation de nos économies perturbant nos repères culturels traditionnels, constituent la « partie émergée » de ce changement systémique mondial.

7. Nos manières de voir et de penser sont affectées par ces mutations. Certains repères intellectuels vacillent, suscitant notamment une anxiété sociale et une évolution de nos perceptions politiques qui se traduit plus spécifiquement par une crise de la représentation qui se manifeste dans de nombreux pays européens, notamment par la montée des tendances anti-libérales, le retour des tentations autoritaires, le regain de popularité du nationalisme, en même temps que des aspirations territoriales à la sécession avec une banalisation de la société du « clash », comportant de nouvelles formes de violence individuelles et collectives. Nombre de ces phénomènes ont été observés lors de missions de monitoring et de missions d’observation électorale du Congrès ”.

Para el Congreso del Consejo de Europa la dimensión local es hoy fundamental para hacer frente, como actor global, a la crisis también global de la democracia representativa.

“ 16. Nos territoires, ce maillage serré d’entités à taille humaine, souvent forgés par des siècles d’histoire et de culture, avaient perdu en visibilité politique au moment de l’émergence du fait national dans nos cultures politiques. Ils doivent aujourd’hui, à la lumière des diverses crises que nous traversons, susciter un intérêt renouvelé ”.

“ 22. Les maires et les conseillers municipaux, en tant qu’élus locaux, sont les représentants des pouvoirs publics qui sont les plus proches des citoyens, le dernier rempart contre un rejet plus global de la représentation politique ”.

Al final, el Congreso hace un llamamiento a la necesaria adaptación de la Carta Europea de la Autonomía Local a las nuevas exigencias y posibilidades que derivan de instrumentos internacionales de carácter general como es, por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas 2030 para el desarrollo sostenible y la digitalización. Esta invocación es una novedad de un cierto calado, porque por primera vez se abre la puerta a una consideración material, con contenidos sustantivos, del estatus transnacional de los entes locales.

Como hemos tenido ocasión de señalar, “una vinculación de la CEAL a elementos no meramente estructurales de la autonomía local, sino también a objetivos y finalidades a las que tender en ejercicio del poder local significaría una mutación importante de su misma concepción. La incorporación de ciertas políticas públicas, por más transversales y universales que sean, como puedan ser los objetivos del desarrollo sostenible, representaría una funcionalización muy innovadora de la autonomía local”³³.

Este tipo de consideraciones cobran aún mayor sentido en la medida que se concretan, de entre los entes locales, en la ciudad, en la ciudad inteligente. Si ésta última se caracteriza, entre otros muchos elementos, por una mayor implicación participativa de los ciudadanos y una más dinámica interrelación entre las instituciones políticas y la sociedad, no cabe duda de que su incidencia en la configuración de un modelo global de organización política es importante. Entre otras cosas, por su posibilidad de multiplicación y difusión intersticial a lo largo todo el planeta.

En el ámbito europeo, acaso una nueva Carta Europea de las Ciudades, o tal vez un Protocolo adicional a la CEAL, podría otorgar un nuevo estatus sustantivo a esa específica realidad. No es fácil imaginar que los Estados vayan a reforzar a su competidor más cercano, que ahora es ya la ciudad. Pero no hay que olvidar que este competidor también puede ser su más eficaz aliado en la defensa del propio Estado frente a la globalización.

6.2. La ciudad en el lugar de los Estados

Dentro de ese estatuto jurídico transnacional de la ciudad, hay que mencionar que se recoge de manera expresa una nota característica, ya señalada, cuál es su proyección relacional. El artículo 10 de la CEAL lo formula en términos de “derecho de asociación de las Entidades locales”, lo que alcanza distintas facetas, como puede verse en sus distintos apartados:

1. Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común.

³³ T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach, *Perspectivas de futuro para la Carta Europea de la Autonomía Local*, 409.

2. El derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado.

3. Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados.

En esta ocasión basta fijar la atención en los párrafos 2 y 3, en la medida que contemplan la asociación internacional y la cooperación exterior. Se ha dicho que las *relaciones exteriores* de las ciudades globales son su señal de identidad³⁴.

Tal vez la novedad es que dichas relaciones exteriores de las entidades locales, que se orientaron inicialmente para *cooperar* entre ellas, especialmente en el ámbito de las realidades transfronterizas³⁵, se proyectan hoy también para *competir* entre ellas a la búsqueda de inversiones, adquisiciones de bienes y servicios, reconocimientos posicionales como sedes de grandes acontecimientos comerciales y deportivos, o de organismos internacionales³⁶. Y por supuesto, la primera faceta cooperadora reviste en la actualidad funciones *lobbysticas* de primer orden.

Dese la perspectiva jurídica, las relaciones exteriores de las ciudades obligan a relativizar y flexibilizar, en su caso, el significado de elementos tan clásicamente definidores del municipio, paradigma de la forma jurídica de las ciudades, como son el *territorio* y las *competencias*³⁷. Pero aquí me interesa poner de relieve una situación muy específica: la conjunción de tres elementos en la acción de las ciudades: a) cuando las mismas se asocian en una organización mundial, es decir global, b) para actuar en defensa de la consideración misma de la ciudad como interlocutor autónomo y global y c) ante la organización mundial de los Estados por excelencia, esto es, la Organización de las Naciones Unidas.

³⁴ Nos lo recuerda F. Velasco Caballero, *El Derecho de las ciudades globales*, en *Anuario de Derecho Municipal*, 11, 2017, 36.

³⁵ Entre otros muchos, D. Canals y A. Galán (dirs), *Entidades locales y fronteras*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, 2008.

³⁶ Precisamente a la disputa por la sede de la Agencia Europea del Medicamento me refiero más adelante en este mismo trabajo.

³⁷ Vid. el completo tratamiento de estos aspectos que realiza G.M. Diaz Gonzalez, *La acción exterior local. Bases constitucionales*, Madrid, Iustel, 2019.

En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, a partir del año 2000 se invitó a las autoridades locales a participar en un órgano consultivo del director ejecutivo de ONU-Hábitat, el Comité Asesor de Autoridades Locales (*UN Advisory Committee of Local Authorities*, UNACLA). Posteriormente, el denominado Informe Cardoso del año 2004 (A/58/817) ponía de relieve la necesidad de reconocer a los gobiernos locales como actores gubernamentales distintos de la sociedad civil, en virtud de su carácter representativo. Y, en base a ello, recomendaba a la Asamblea General de la ONU que reconociera el principio de autonomía local (propuesta 17), así como el reconocimiento de la CGLU³⁸ como órgano asesor de la Secretaría General y de la Asamblea General de la ONU (propuesta 18).

Aunque entonces no hubo éxito, once años después, en 2015, y en el marco de Hábitat III, la ONU otorgó a los gobiernos locales un trato diferenciado respecto de las ONG, y fueron invitados a formar parte no solo de las consultas, sino también de las deliberaciones, lo que se llevó a cabo por medio de la *Global Taskforce of Local and Regional Governments*, un mecanismo de coordinación y consulta promovido por CGLU que aúna las principales redes internacionales de autoridades locales³⁹.

A partir de aquí, se explica que entre los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU, los ODS 2030, figure precisamente el “*objetivo urbano*” referido a la creación de las ciudades cohesionadas, seguras, resilientes y sostenibles (núm. 11). Aparece, pues, la Ciudad, como sujeto y como objeto de la política global. La función de lobby ejercida por la CGLU para que sean tomadas en consideración las ciudades como actores y los problemas urbanos como objetivos es sin duda eficaz.

Naturalmente, las resistencias de los Estados al reconocimiento de la interlocución directa de las ciudades en el terreno de juego que consideran propio se hacen notar, y la tardanza en su aceptación por la ONU sólo se explica por esta razón. Pero repito lo que ya he dicho más arriba: que si bien las ciudades

son vistas como competidoras ante la soberanía estatal, también pueden acabar siendo las mejores aliadas de los Estados en su propio combate en el escenario global.

Esta presencia de las ciudades en *los lugares del Estado*, en la *sede* de los Estados, resulta muy significativa⁴⁰. Ciertamente, la misma se encuentra más asentada en otros contextos supranacionales de alcance regional. Así, por ejemplo, el Comité de las Regiones de la Unión Europea o el Congreso de los poderes locales regionales del Consejo de Europa (CPLRE). Nótese que, desde luego, las diferencias con el ejemplo visto de la ONU, son enormes: en ambos casos europeos, la participación es, por un lado, institucionalizada y, por otro lado, compartida por los distintos niveles subestatales de organización territorial. Y que en el caso del nivel local, no se ciñe a una representación de las ciudades, sino del conjunto de los entes locales de cada Estado miembro, a parte de que no es una asociación europea de ciudades la que sienta a sus representantes en dichos organismos, como pudiera ser, por ejemplo, Eurocities.

Pero lo interesante, ahora, es que también en el ámbito de las organizaciones europeas, los objetivos de acción política ofrecen un *contenido material directa y ampliamente vinculado a la ciudad como sujeto y objeto de tales acciones*⁴¹. La Agenda Urbana de la Unión Europea, establecida a partir del Pacto de Amsterdam de 2016, constituye un ejemplo relevante de ello⁴².

⁴⁰ Presencia que se está produciendo en muchos más ámbitos. En otro lugar he recordado como ante la decisión del entonces Presidente Trump, en 2019, de abandonar el Acuerdo de París por el Cambio Climático, se organizó en los Estados Unidos la *Climate Mayors*, una coalición de más de 470 alcaldes tanto demócratas como republicanos comprometidos en favor del medio ambiente, que intervienen habitualmente en las cumbres internacionales y ponen de manifiesto que las ciudades “sustituyen” al Estado en la “sede” de los Estados, esto es, “en el lugar” de los Estados.

⁴¹ Una síntesis sobre la Evolución de los planteamientos de la Unión Europea sobre agenda urbana y sobre política urbana en E. Carloni y M. Vaquero Piñero, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, en *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2015, 865-894, así como en M.A. González Bustos et alii, *La Unión Europea y el desarrollo urbano sostenible*, en C. Barrero y J. Socias (coords.), *La Ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo - Instituto Nacional de Administración Pública, 2020, 753.

⁴² E. de Santiago Rodríguez, *Agendas Urbanas El pacto de Amsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea*, en *Ciudad Y Territorio. Estudios Territoriales*

³⁸ “Ciudades y Gobiernos locales Unidos”, la organización transnacional de ciudades más grande del mundo, fundada en 2004 por fusión de varias organizaciones preexistentes.

³⁹ Vid. los datos sobre esta evolución que ofrece E. García-Chueca, *Una mayor inclusión de los gobiernos locales hará más efectiva la ONU*, *CIDOB Report # 06-2020*.

Se ha dicho, así, que las ciudades aparecen como *fuerza de legitimación y de integración europea*⁴³, formando parte de una red de administraciones directas e indirectas que dialoga directamente con la Unión, más allá de la lógica de los Estados.

6.3. La legitimación de la ciudad ante la justicia transnacional

La defensa de los intereses de la ciudad, como actor global, no se expresa únicamente en determinados contenidos de sus políticas públicas, ni en su captación de inversiones, ni en su acción exterior, ni en su actividad diplomática. En tanto que sujeto jurídico-público, dicha defensa encuentra también una específica y genuina proyección en la posible *actuación procesal de la ciudad ante instancias judiciales supranacionales*. Ello plantea la cuestión de la *legitimación procesal* de la ciudad en asuntos de su interés. En esta ocasión me centro en dos casos planteados ante la jurisdicción de la Unión Europea que tienen especial relación con la consideración de la ciudad inteligente como actor global.

6.3.1. París, Bruselas y Madrid y la calidad del aire

El primero de los casos que refiero aquí ha tenido un cierto relieve en los últimos tiempos. Se trata del asunto resuelto por la *Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea núm. 927, de 13 de diciembre de 2018* (asuntos acumulados T-339/16, T-352/16 y T-391/16). Más allá de la cuestión de fondo discutida, a la que luego me referiré, en lo que aquí interesa esta Sentencia ha reconocido la *legitimación* de los ayuntamientos de París, Bruselas y Madrid para interponer un recurso de anulación contra el Reglamento de la Comisión 2016/646, que modificaba, haciéndolos menos exigentes, los límites máximos de emisiones permitidas por la norma Euro 6 que habían sido establecidos en el Reglamento 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo.

A los efectos de reconocer dicha legitimación, el Tribunal recuerda su posición de que un *acto de la Unión que impide a una persona pública ejercer como considere oportuno sus competencias propias produce directamente*

efectos en su posición jurídica, que es lo que exige el art. 263.4 TFUE para poder recurrir. El Tribunal General subraya que así ocurre en este caso particular: “Pues bien, un acto de la Unión afecta de forma *aún más directa* a una entidad infra estatal si afecta a sus propias competencias *normativas* (en el presente caso, en materia de regulación de la circulación de automóviles) y no solamente a su potestad para adoptar decisiones individuales en un marco preestablecido”.

Dice así la STGUE de 13 de diciembre de 2018: “Así pues, como se desprende de los elementos jurídicos y de las circunstancias que se han analizado anteriormente, referidos en particular a las potestades de los demandantes para restringir la circulación de los automóviles a fin de proteger la calidad del aire y al uso que hacen de las mismas, ha quedado demostrado que el Reglamento impugnado produce efectos en la situación jurídica de los demandantes y que, en consecuencia, los afecta directamente, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Además, habida cuenta de que el Reglamento impugnado es un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución, en el sentido de la referida disposición, como se ha señalado en los anteriores apartados 38 y 40, de ello resulta que los recursos de anulación interpuestos por los Ayuntamientos de París, de Bruselas y de Madrid son admisibles y que deben desestimarse las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión”.

En este caso, y tratándose de un recurso de anulación, la actuación de las ciudades recurrentes despliega unos efectos generales que van más allá del restablecimiento de su situación jurídica vulnerada, asumiendo un papel de *garantes de la legalidad ambiental europea*⁴⁴. No son los Estados, sino las ciudades, - las “entidades infraestatales”, según la sentencia- los sujetos que despliegan las opciones políticas “discrecionales”, como dice la Sentencia.

El papel de las ciudades en relación con el cumplimiento del derecho europeo emerge con claridad a lo largo de la Sentencia. En un determinado pasaje de la argumentación que uti-

(CyTET), 49 (191), 2017, 151-161.

⁴³ E. Tati, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, Franco Angeli, 2020, 405.

⁴⁴ Vid. al respecto B. Puentes Cociña, *Las ciudades como garantes de la legalidad europea en materia de calidad del aire*, en F. Lopez Ramon y J. Valero Torrijos, *20 años de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo - Instituto Nacional de Administración Pública 2019, 179.

liza la sentencia para desautorizar la interpretación que sostenía la Comisión, el Tribunal desliza la consideración de que “el problema alcanzaría una mayor envergadura si múltiples entidades infraestatales adoptaran, en aras de la lucha contra la contaminación del aire, actuaciones similares en el seno de la Unión, como se subrayó en la vista”.

La cuestión de fondo, que el Tribunal aprecia, es la *incompetencia de la Comisión* para modificar, por el procedimiento de comitología, un elemento esencial de un Reglamento aprobado por el Parlamento y la Comisión. El Reglamento de la Comisión 2016/646, que se anula parcialmente, había sido adoptado en el contexto del escándalo conocido como *diesel-gate*, -manipulación en la detección de las emisiones durante las pruebas de control de los vehículos- para hacer frente al cual estableció un nuevo procedimiento de ensayos de emisiones en condiciones reales de la conducción. Pero al mismo tiempo, para hacer más asumible la medida por el sector, el nuevo Reglamento permitía que los modelos nuevos de coches diésel pudieran sobrepasar en un 110% el límite establecido en la norma Euro 6, esto es, que pudieran emitir hasta 168 mg/km en lugar de los 80 mg/km fijados en la Euro 6⁴⁵.

Pues bien, la Sentencia TGEU indica claramente que “Los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6, que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007, constituyen por consiguiente *un elemento esencial de este Reglamento que la Comisión no puede modificar en el marco del procedimiento de comitología de reglamentación con control*, como ella misma reconoce”.

Como es sabido, el procedimiento de comitología otorga un mayor poder de intervención a los Estados miembros, aunque en este caso no ha conseguido evitar la captura del regulador⁴⁶. Parece claro que en el presente caso *la posición de los Estados no reflejaba con suficiente vigor la posición de los gobiernos locales*, que son los competentes para la adopción de las medidas de control del tráfico para proteger la calidad del aire en las ciudades. En realidad, se trataba de defender el *derecho de*

los habitantes de las ciudades al aire limpio, derecho que es satisfecho mediante políticas públicas locales, o en otras palabras, mediante *la aplicación de medidas locales en el marco de políticas europeas e incluso globales*.

En esta situación, la acción de las ciudades ante la justicia europea pone de manifiesto que ante la insuficiencia de la actividad estatal ésta puede ser sustituida por otro sujeto con intereses específicos y también portador de intereses colectivos: la ciudad.

En el ámbito interno a los Estados, la defensa de los intereses colectivos ambientales acostumbra a ser ejercida jurisdiccionalmente por entidades asociativas, pero también es uno de los campos donde se pone de manifiesto la legitimación de las administraciones públicas locales “en base, no sólo al principio de autonomía municipal (art. 19.1.e LJCA), sino también a un interés legítimo colectivo”⁴⁷.

En nuestro caso, se podría decir que los intereses colectivos en relación a un medio ambiente saludable no están representados por una asociación tradicional, sino por una de muy especial: la ciudad. A estos efectos, la ciudad es, al mismo tiempo, un órgano de administración pública y un gobierno local elegido directamente, y ello tiene consecuencias en el grado de *deferencia* hacia la elección de la Comisión⁴⁸. En realidad, en el caso que da pie a la STGUE aparece un conflicto más profundo entre niveles de gobierno, esto es, el gobierno local competente para la ordenación de la movilidad urbana y los niveles supranacionales y nacionales.

Cabe destacar como significativa la opción de las ciudades recurrentes de invocar la legitimación por *afectación directa* del art. 263.2 TFUE, y no de actuar a través de los respectivos Estados (art. 263.4 TFUE) o por la vía del *fail to act* (art. 265.3 TFUE). La vía elegida y el resultado obtenido es el de la anulación *erga omnes* del Reglamento ilegal. Las ciudades recurrentes se erigen, así, en portadoras directas de una representación *de facto* más general, la de todas las ciudades y, en última instancia, de los ciudadanos europeos⁴⁹.

⁴⁵ Puentes Cociña, *Las ciudades como garantes de la legalidad europea en materia de calidad del aire*, 183.

⁴⁶ En este sentido, E. Tati, *L'Europa delle Citta. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, Franco Angeli, 2020, 326. De la misma autora, *Cities' Legal Actions in the EU: Towards a Stronger Urban Power?*, en *European Papers*, vol. 4, 2019, n. 3, 861-870.

⁴⁷ Vid. A. Peñalver Cabré, *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso-administrativo: legitimación y limitaciones económicas*, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi, 2016.

⁴⁸ Así, E. Tati, *Cities legal actions*, 869.

⁴⁹ La Sentencia ha sido recurrida ante el TJUE por la Comisión, Alemania y Hungría: C-177/19-P, C-178/19-P, C-179/19-P.

6.3.2. Milán y la sede de la Agencia Europea del Medicamento

Otro caso de interés es el del recurso interpuesto por el ayuntamiento de Milán contra el acuerdo del Consejo de la Unión Europea n. 3579 de 20 de noviembre de 2017 relativo a la designación de la sede de un organismo europeo, uno de los objetivos típicos en la política de posicionamiento global de las ciudades inteligentes. En esta ocasión, se trata de la sede de la Agencia Europea del Medicamento, obligada a abandonar Londres tras el Brexit. Les tres candidatas en la ronda final fueron Ámsterdam, Copenhague y Milán. Como que Ámsterdam y Milán empataron, para decidir la ganadora se realizó un sorteo que favoreció a la ciudad holandesa⁵⁰.

Desde un punto de vista procesal, la situación era algo compleja, puesto que el ayuntamiento de Milán, con apoyo de la región Lombardía, había presentado su recurso ante el Tribunal General de la UE (T-49/18), mientras que la República Italiana también había presentado recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia (C-59/18). El art. 40.2 del Estatuto del Tribunal de Justicia, al regular el derecho de los Estados y de las instituciones de la Unión a intervenir como coadyuvantes en los litigios, señala que “El mismo derecho [a intervenir] tendrán los órganos y organismos de la Unión y cualquier otra persona siempre que puedan demostrar un interés en la solución de un litigio sometido al Tribunal de Justicia. Las personas físicas y jurídicas no podrán intervenir en los asuntos entre los Estados miembros, entre instituciones de la Unión, o entre Estados miembros, por una parte, e instituciones de la Unión, por otra”.

Por su parte, el art. 54.3 del Estatuto del Tribunal de Justicia dispone: “Cuando se sometan al Tribunal de Justicia y al Tribunal General asuntos que tengan el mismo objeto o que planteen la misma cuestión de interpretación o que cuestionen la validez del mismo acto, el Tribunal General podrá, previa audiencia de las partes, suspender sus actuaciones hasta que el Tribunal de Justicia dicte sentencia o, si se trata de recursos interpuestos en virtud del artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, declinar su competencia a fin de que el Tribunal de Justicia pueda pro-

nunciarse sobre tales recursos. En estas mismas condiciones, el Tribunal de Justicia también podrá decidir suspender el procedimiento del que conozca; en tal caso, el procedimiento continuará ante el Tribunal General”.

En este caso, el Tribunal General decidió declinar su competencia en favor del Tribunal de Justicia. Por lo que respecta al recurso del ayuntamiento de Milán, el Consejo era partidario de que el TGUE suspendiera sus actuaciones hasta que el TJUE se pronunciara sobre el recurso interpuesto por el Estado miembro. Pero el Tribunal de instancia prefirió reenviar el asunto también al Tribunal de Justicia. De esta manera, el Auto del TGUE de 8 de marzo de 2018 entendió: “che è nell’interesse di una buona amministrazione della giustizia e della tutela del diritto di difesa dei soggetti di diritto che la Corte (...) possa prendere in considerazione i diversi motivi e argomenti di fatto e di diritto invocati dal Comune di Milano in quanto persona giuridica a sostegno della propria domanda intesa all’annullamento, in sostanza, del medesimo atto”.

Así, pues, con la decisión adoptada queda claro, en este supuesto, que el municipio no podía ser tratado como un mero coadyuvante del Estado, -no se admitiría su intervención- pero que al mismo tiempo su posición propia debía ser necesariamente tenida en cuenta por el TJUE al resolver sobre la validez del mismo acto impugnado por la República Italiana. Se pone de manifiesto, así, que los intereses y las razones de la ciudad no vienen englobadas automáticamente en las del Estado miembro al que pertenece, porque además, según los escritos de los respectivos recursos, sus razones eran diferentes. La justicia europea entiende, pues, que el municipio-ciudad detenta una autonomía jurídica y política en el ordenamiento europeo en la defensa de unos intereses propios⁵¹.

Debo desatacar que el TGUE fundamenta su decisión en el principio general del “interés en la buena administración de justicia” y también en el “derecho a la tutela judicial de los derechos los sujetos jurídicos”. Al planteamiento objetivo se aúna un planteamiento subjetivo que subraya, precisamente, la posición de la ciudad como sujeto jurídico-institucional de proyección general y europea, más allá de lo que sería el ejercicio estricto de sus compe-

⁵⁰ Sobre el uso del sorteo como mecanismo para la toma de decisiones públicas, vid. el interesante libro de N. Urbinati y L. Vandelli, *La democrazia del sorteggio*, Torino, Einaudi, 2020. Se refiere a la “final” Ámsterdam-Milán, en p. 120.

⁵¹ Vid. en este sentido E. Tati, *L’Europa delle Città. Per una politica europea del diritto urbano*, 327.

tencias administrativas⁵².

7. Conclusión

Asistimos en el tiempo presente a una (re)construcción de la ciudad como sujeto político-institucional.

La ciudad inteligente, con un estándar común de autonomía que contenga además aspectos materiales de objetivos y finalidades, y que progresivamente disponga de poderes de naturaleza estatal -normativos y fiscales de primer nivel, de redistribución de la renta, de políticas de seguridad y de solidaridad, de relaciones exteriores, de participación procesal en jurisdicciones internacionales, etc.- esta ciudad inteligente, digo, va a jugar claramente como un actor global. En realidad, como se ha visto, lo está ya haciendo.

Procede, pues, avanzar en la formulación jurídica de este fenómeno. En este artículo hemos aportado algunos datos que son algo más que un mero indicio. Por un lado, la existencia de un régimen jurídico mínimo común de carácter transnacional, en este caso, la determinación de la autonomía local en el ámbito europeo. En segundo lugar, la presencia de las ciudades –o de las redes de ciudades– en las organizaciones políticas globales de los mismos Estados. En fin, la legitimación de las ciudades para defender los intereses locales –y globales– en las jurisdicciones supraestatales, en este caso la europea.

En esa línea de reconstrucción del régimen de la ciudad contemporánea se va articulando su manera de ser y su manera de hacer. Esencia y acción con proyección tanto interior como exterior. En lo local y en lo global. Ciudad inteligente y ciudad global. Una ciudad-modelo de la relación con la economía global, pero sobre todo, modelo de democracia local en lo global.

En definitiva, la ciudad va a ser, es ya, un actor global en la definición de modelos políticos generales. No es aventurado pensar que todo ello va a señalar una nueva posición de la ciudad *dentro del Estado* y, tal vez, incluso *en lugar del Estado*⁵³.

⁵² El TJUE ha aceptado la causa (C-218/18), y ha rechazado la medida cautelar de suspensión solicitada por el ayuntamiento de Milán en virtud de Ordenanza de 2 de julio de 2018.

⁵³ Me remito una vez más a T. Font, *De la autonomía local al poder de las ciudades*, en *Istituzioni del federalismo*, número extraordinario en memoria de Luciano Vandelli, 2020.