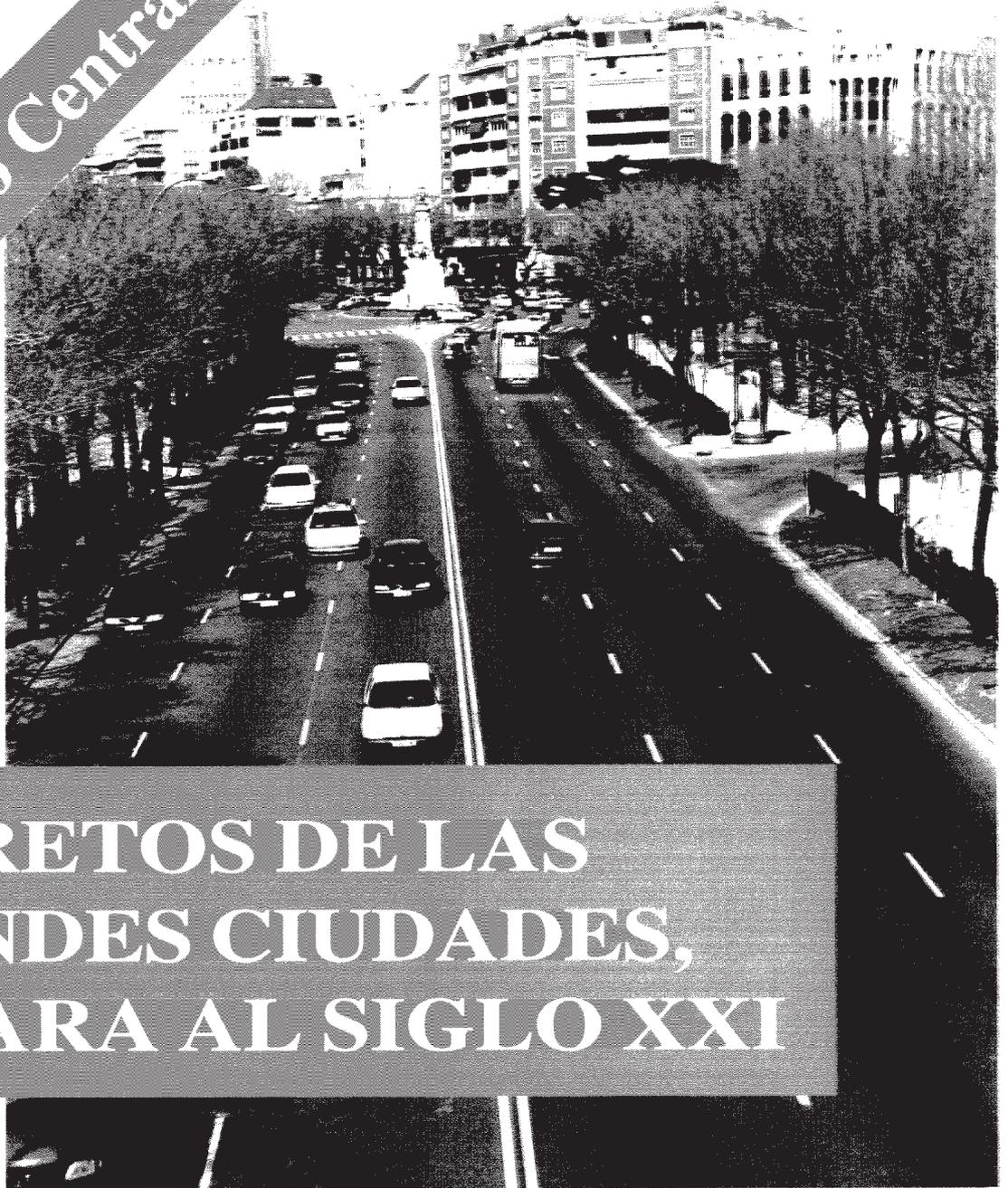


Reportaje gráfico:
Juan Carlos Garrido



LOS RETOS DE LAS GRANDES CIUDADES, DE CARA AL SIGLO XXI

Las ciudades que hoy habitamos, con todas sus virtudes e inconvenientes, son el resultado de la política expansionista desarrollada en el pasado. Ello ha ocasionado la existencia de núcleos históricos carentes, muchas veces, de equipamientos y de los servicios necesarios. Al mismo tiempo, han surgido, como consecuencia del desequilibrio económico y político, núcleos dormitorios degradados, ligados a los estratos más bajos de la clase trabajadora.

En este sentido, serán las Comunidades Autónomas las que habrán de enfrentarse al urbanismo del siglo XXI y establecer las normas que permitan hacer realidad el Estado de la Cultura y del Ocio. Al análisis de este problema se dedican las páginas de este cuadernillo, en la que destacados especialistas analizan cuestiones como la ordenación del territorio, la administración de los ayuntamientos en el futuro, la emigración y sus repercusiones y los transportes.

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA CIUDAD EN EL SIGLO XXI

Por Mercedes Cuyás Palazón

Abogado y Profesora de Dº Administrativo y de Urbanismo en
el Centro Docente de Enseñanza Superior ABAT OLIBA-CEU

“**L**a irrupción de la sentencia del TC 61197, de 20 de marzo, en el panorama de nuestro Derecho Urbanístico ha sido lo más parecido a un tornado, que en unos segundos destruye súbitamente el pueblo pacientemente construido durante varias generaciones” (E. García de Enterría).

1.- El nuevo marco jurídico tras la STC 61/97 de 20 de marzo.

No pretendo convertir este artículo en un farragoso compendio jurídico sobre el derecho urbanístico, por lo que quizás fuera conveniente advertir que la cita de la STC no ha de tener mayor relevancia que la de ser un mero punto de partida, para lo que puede ser la ordenación del territorio y, muy concretamente de las ciudades, frente al nuevo siglo que se nos avecina, por las razones que inmediatamente pasaremos a exponer.

La STC -por cierto, muy criticada por importantes y muy autorizados sectores doctrinales- no tan sólo comportó la anulación de la práctica totalidad de artículos de la Ley del Suelo de 1990, que vino a sustituir el hasta entonces vigente Texto Refundido de 1976, si no que, y eso es sin duda lo más trascendente, negó al legislador estatal la potestad para legislar, ni tan siquiera con carácter supletorio, sobre el urbanismo y la ordenación del territorio, habida cuenta que tal competencia ha sido asumida con carácter pleno y exclusivo por todas las Comunidades Autónomas, a excepción de Ceuta y Melilla. Lógicamente esa «prohibición» no alcanza a la reserva constitucional a favor del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1.º C.E), único título que ha permitido al legislador estatal promulgar la nueva Ley del Régimen del Suelo 6/98, de 13 de abril. Ahora bien éste título sólo alcanza para garantizar la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de la propiedad del suelo y el cumplimiento de los deberes

inherentes a su función social, pero no le ampara para establecer una ordenación territorial o un modelo urbanístico, cuya elección y reglamentación corresponderá a la Comunidad Autónoma.

Si a ello añadimos que casi la práctica totalidad de Asambleas Legislativas autonómicas no habían legislado sobre la materia -excepción hecha de unas pocas o muchas normas de carácter eminentemente sectorial, pero en ningún caso con un espíritu o afán de generalidad y globalidad salvo Cataluña, Madrid, Navarra, Galicia y Valencia que sí ejercitaron sus competencias de forma plena- nos resultará fácil concluir que todas ellas aplicaban y se regían por la legislación estatal. ¿Qué ha supuesto en este contexto la STC? Pues ni más ni menos que, amén de un más que cierto tornado, por seguir con la terminología de García de Enterría, la necesidad imperiosa de que las Comunidades Autónomas ejerciten definitivamente y con carácter o espíritu de globalidad su competencia sobre la ordenación de sus territorios, en otras palabras, que promulguen sus propias Leyes del Suelo, so pena de regirse por una normativa (el T.R. de 1976) que, aunque sólo sea por la profunda transformación que ha sufrido la sociedad y el Estado, con el advenimiento de la C.E y de las autonomías, ha quedado un tanto obsoleta y desfasado.

En este contexto y difícil tesitura nos hallamos. Las Comunidades Autónomas serán, fundamentalmente, las que tengan que soportar el nada desdeñable reto de enfrentarse al urbanismo del siglo XXI, reto que, a mayor ahondamiento, deberán afrontar con rapidez -dado el práctico vacío y confuso panorama legislativo que nos ha dejado la STC- y con responsabilidad para evitar, en la medida de lo posible, que cada territorio autonómico se convierta en un verdadero «reino de taifas», desmenbrándose la unidad que siempre requiere una materia tan cambiante y tan contraria a los límites territoriales como es el urbanismo.



2.- La transformación de la ciudad a lo largo de la historia.

Hasta la Revolución Francesa la ciudad se diferenciaba perfectamente del medio rural que la envolvía, ya no tan sólo físicamente por las murallas que la circundaban, sino también por el estatuto jurídico distinto que se aplicaba a sus habitantes respecto a los campesinos. La Revolución Francesa supone la finalización de las diferencias jurídicas y con ella llega el Estado Moderno y la industrialización que a su vez trae consigo el crecimiento demográfico en la ciudad y el casi inevitable, aunque no por ello menos lamentable, derrumbamiento de muchas de esas murallas, verdaderos vestigios y monumentos de nuestro pasado histórico más mediato.

El resto ya es conocido. La ciudad que hoy habitamos, con todas sus virtudes e inconvenientes, no es más que el resultado de ese pasado. Finalizada la etapa de expansión urbana las ciudades se vuelven sobre sí mismas para comprobar con estupor que sus centros no sólo están degradados sino semivacíos y transformados en sus funciones. Núcleos históricos muchas veces carentes de equipamientos, con servicios deficitarios o escasamente protegidos o conservados lo que en la práctica ha comportado su abandono por las clases sociales más adineradas, conservando una población esencialmente envejecida o marginal. Núcleos dormitorio degradados, ligados a los estratos

más bajos de la clase trabajadora. Despoblación de las ciudades provocada en parte por un afán de escapar de la aglomeración y, en buena medida, por el precio absolutamente desorbitado del suelo en la ciudad. Parece como si el centro, con sus grandes boulevares, estuviesen reservados para las potentes oficinas bancarias, empresariales o profesionales.

A estos problemas deben añadirse otros derivados de los primeros, aunque no por ello menos trascendentes. Problemas, además, que al ser el resultado de la política urbanística y económica de los últimos tiempos han, por decirlo de alguna manera, sorprendido y desbordado al propio planificador, quien se ha visto incapacitado para darles respuesta en este siglo. No son pocos los que ya hablan de la crisis del urbanismo de fin de siglo.

Pues bien, «muerto el Rey, viva el Rey» o, en nuestro caso, muerto el siglo, viva el nuevo siglo- Veamos qué preocupa al ciudadano, cuáles son las expectativas sociales, culturales, económicas, laborales y de ocio que nos depara la próxima centuria y elaboremos una nueva normativa urbanística que sea sensible y dé respuesta a todas esas nuevas necesidades al tiempo que, manteniendo lo bueno de que partimos, solucione los problemas que el siglo XX nos ha dejado.

Las rupturas extremas siempre son traumáticas y poco aconsejables. Dejemos los tornados, si es que éstos han de existir, a nuestro TC.

Las ciudades que hoy habitamos son el resultado de un pasado expansionista. En la fotografía, una vista de Madrid desde la Casa de Campo

3.- Un nuevo ciclo, un nuevo siglo, unas nuevas necesidades.

Todo parece indicar que el siglo XXI, cuando menos en su primera etapa, ha de ser aquél en que se haga realidad el Estado de la Cultura y del Ocio. Dejamos atrás el llamado Estado del Bienestar, cuyos objetivos básicos de carácter económico, jurídico, asistencial y social han sido conseguidos, para entrar en una nueva etapa que persigue alcanzar unos nuevos objetivos cuyos puntos de partida son, precisamente, los hitos materializados en las últimas décadas.

El nuevo urbanismo, consiguientemente, deberá orientarse al mundo urbano, a la ciudad ya hecha con la finalidad de reordenar, mejorar, proteger y revitalizar el patrimonio urbano existente. Es necesario recuperar el entorno urbano que facilite la vida en comunidad en consonancia con la nueva exigencia que impone el principio de calidad de vida. Como señala A. López Abarga («Comentarios al RD 5/96» RDU-1996, núm.150, pág. 17) «el urbanismo puede definirse como aquella disciplina cuyo objeto es hacer posible el derecho de la humanidad a un hábitat en armonía, tomando a la ciudad como primer objeto de su actuación y al ser humano como su principal destinatario».

Nuestra CE nos facilita un apoyo jurídico a esta nueva dimensión de la ciudad. Los principios-derechos «calidad de vida» y «derecho a una vivienda digna» están además en perfecta armonía con las Resoluciones del Parlamento Europeo sobre una política concertada y comunitaria de ordenación del territorio: Europa 2.000.(Resoluciones de 26 de octubre de 1990, A3-245/90, DOCE de 26 de noviembre de 1990 y Resolución del 16 de septiembre de 1992 A3-0253/92, DOCE, de 2 de noviembre de 1992. Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1983)

Ahora bien, ¿qué implicaciones prácticas tiene ese urbanismo de la cultura? ¿Qué finalidades, principios y objetivos perseguirá el Estado de la Cultura y el Ocio?.

En primer lugar solventar los problemas que nos ha dejado la ciudad postindustrial desde una perspectiva de mejora de la calidad de vida del ciudadano en el sentido más amplio que podamos darle al principio, es decir, desde el medio ambiente a la remodelación del barrio.

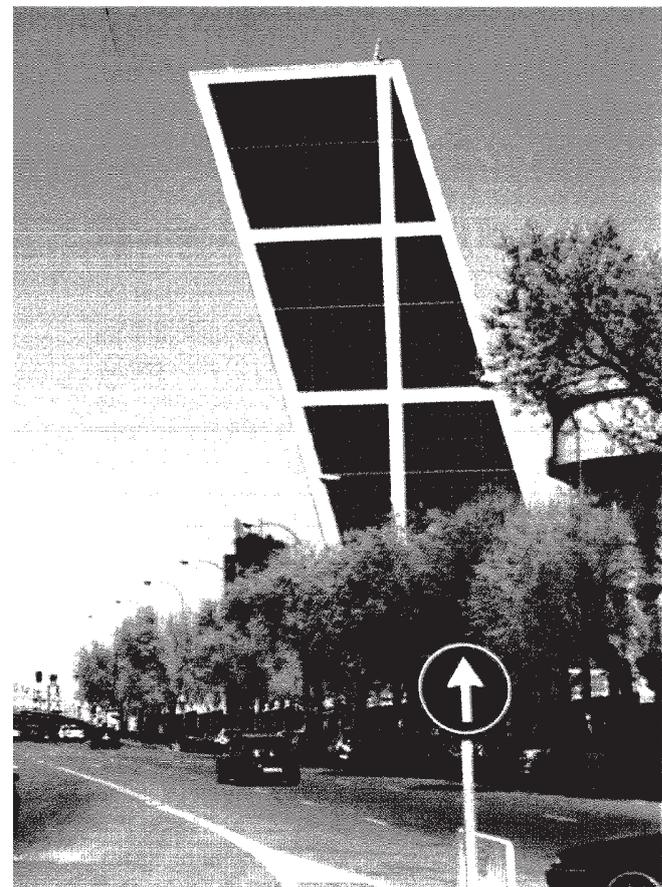
Hemos anunciado más arriba que el nuevo urbanismo cultural ha de partir de la revitalización y retorno al núcleo urbano. La llamada expansión horizontal, entendiendo por tal aquél modelo de ordenación territorial que se caracteriza por ocupar extensas áreas de desarrollo en las cuales predomina la



Las torres de la Plaza de Castilla de Madrid enmarcan

vivienda unifamiliar, construcción de espacio privado en lugar del público, campos de golf, carencia de edificios cívicos y desplazamiento diario de sus habitantes mediante automóviles privados a los centros de trabajo, -fenómeno extendido en los últimos años en las grandes urbes españolas y cuyo máximo exponente internacional es la región metropolitana de Phoenix- ha comportado la disminución, en algunos casos alarmante, de la densidad de población residente en la ciudad, al tiempo que ha incrementado notablemente la creación de nuevas infraestructuras, primordialmente viarias, con sus evidentes consecuencias de contaminación del aire, pérdida del paisaje y economía agraria, fragmentación de las zonas residenciales e incremento fiscal para poder reequilibrar los gastos de infraestructuras y servicios públicos metropolitanos.

La Comunidad Económica Europea ha tenido ya ocasión de alertar sobre la grave incidencia perturbadora que, sobre el ambiente, tienen los transportes. A este respecto, la Declaración Ministerial de Bergen señala la necesidad de mitigar las consecuencias negativas de los transportes sobre el medio, recomendando la disminución de la circulación de vehículos en pro de unos servicios públicos más rápidos.



va de las salidas de la ciudad hacia el Norte

dos, seguros y cómodos.

Pero no sólo la contaminación atmosférica, acústica y paisajística son la consecuencia de la expansión horizontal, también la disminución de la densidad de población de la urbe es un grave problema que se enfrenta al urbanismo cultural.

El ciudadano debe regresar al núcleo de la ciudad, con ello se paliarán los negativos efectos que anteriormente hemos reseñado, mejorando contextualmente la calidad de vida y del medio ambiente. Sin embargo para ello es necesario que regeneremos, que revitalicemos la ciudad. Por los mismos motivos que rechazamos la expansión horizontal, rechazaremos la ciudad que fundamentalmente nos ha dejado el siglo XX. La nueva ciudad cultural debe abandonar las centralidades que segmentan el territorio y atomizan las relaciones sociales. Es necesario revitalizar y/o renovar los barrios y aquí jugará un papel decisivo y preponderante el espacio público.

Espacio público concebido mucho más por su uso que no por su estatuto jurídico. Espacio público como sinónimo de uso colectivo, multifuncional, de ocio, de servicios, de actividades y, por supuesto, de descanso, esparcimiento y paseo.

Junto a las zonas verdes nuestro ordenamiento jurídico urbanístico ha concebido otro espacio público, el equipamiento, destinado a cubrir las necesidades de la colectividad; equipamientos asistenciales, religiosos, docentes, culturales, deportivos,.. Sin embargo la transformación del concepto de ocio urbano obligará a introducir un nuevo papel para los equipamientos, los llamados equipamientos de ocio o «Fashion Buildings» descritos como sin micro-mall de desarrollo vertical, un macrocosmos que reproduce el carácter fragmentario y superpuesto de las grandes metrópolis, donde se acumulan en escaso espacio diversos tipos de oferta de ocio privado: restaurantes, galerías de arte, tiendas de diseño, gimnasios...

El siguiente paso será la aparición de las denominadas «Fashion Streets» o los nuevos circuitos urbanos de ocio y consumo que traen consigo una regeneración de la calidad del área de implantación, elevando el valor de la propiedad y transformando los hábitos de la población.

Estos nuevos equipamientos, -que cubrirán las necesidades del ocio de la población de las ciudades puesto que, en ningún momento podemos olvidar que el siglo XXI traerá consigo un ciudadano con mayor disponibilidad de tiempo, con mayor número de horas libres, con mayor capacidad para el ocio y la cultura consecuencia de la disminución de la jornada laboral, de las nuevas contrataciones a tiempo parcial, del paro intermitente y de la postjubilación más dilatada como consecuencia del aumento de esperanza de vida- deberán extenderse en todos los barrios como factor repulsivo a su degradación y, al mismo tiempo, como elemento dinamizador de su revitalización. Ello, por supuesto, debe ir seguido de un conjunto de actuaciones urbanísticas específicas para cada centro a remodelar, dependiendo de sus necesidades específicas, pero siempre guiadas por un principio común: la calidad de vida.

Los núcleos dormitorios deben ser dotados de todos los servicios necesarios que rompan su naturaleza de espacio dormitorio. Deben crearse zonas verdes y ramblas que embellezcan la zona y permitan el paseo. Deben dotarse con servicios comerciales, asistenciales, culturales y educativos.

Los barrios históricos deben ser conservados y protegidos en aquello que merezca su conservación y deben sustituirse aquellas edificaciones o instalaciones que, amén de afearlos, no respondan a sus necesidades. Esa operación de sustitución ha de servir para cubrir sus deficiencias dotacionales, su esponjamiento y su falta casi generalizada de espacios públicos que actúan siempre como un factor clave para la creación de ciudad y de la vida en comunidad.

*Calle
madrileña
del casco
antiguo,
atestada de
vehículos*



Aquellos barrios o zonas materialmente desmembradas por razón de las grandes infraestructuras, esencialmente de carácter viario aunque también del transporte en general -me refiero a esas verdaderas autopistas que atraviesan ciudades enteras en forma no soterrada tipo rondas, o las redes de metro y ferrocarril- deben ser o bien eliminadas o bien soterradas recuperando un espacio para el ajardinamiento, las dotaciones culturales, deportivas etc.

En pocas palabras, el ciudadano del siglo XXI exigirá que su ciudad sea más humana, más cómoda, más respetuosa con el medio ambiente, y sobre todo, más bella. Aquí encontramos un nuevo baluarte del urbanismo de la cultura: la estética. No en vano los padres del Estado de la Cultura, y muy especialmente los filósofos del idealismo alemán, no dudaron en valorar la estética con un alto componente cultural.

El urbanismo, a lo largo de su historia, ha vivido momentos en que la estética ha sido elemento fundamental y primordial de su razón, de ser (neoclasicismo absolutista e ilustrado) no siendo por ello extraño encontrar en la Enciclopedia de Diderot referencias a exhaustivas reglamentaciones acerca de las formas, proporciones, materiales, etc., de las construcciones o inmuebles. Sin embargo el advenimiento de la cul-

tura de las masas, el auge de lo económico sobre la cultura y la consideración de los principios utilitaristas y funcionales propiciaron, entre otras razones, la canalización de la estética en favor de una ordenación jurídico-formal del territorio cuyo eje primordial era el planeamiento.

4.- Soluciones jurídicas para el urbanismo del siglo XXI,

Barcelona puede considerarse una ciudad pionera del urbanismo del siglo XXI que venimos comentando. Son ya muchas las operaciones de remodelación y rehabilitación de barrios y núcleos urbanos, más o menos degradados, que vienen siendo ejecutadas por la Administración en los últimos tiempos, fundamentalmente, desde las Olimpiadas del 92. Así, a título de ejemplo y en ningún caso con afán de agotar todas las importantes operaciones urbanísticas ya finalizadas o en trámites de ejecución, podemos citar la apertura de Barcelona al mar, la creación de las ramblas de la Meridiana, el soterramiento prácticamente total del Cinturón de Ronda, la rehabilitación y esponjamiento de parte del barrio chino a través de la ubicación de equipamientos culturales como el Museo de Arte Contemporáneo y la remodelación y ampliación del Liceo, la recuperación del Paseo de Gracia como centro fundamentalmente de paseo, restaurantes, cafeterías y tiendas de moda y diseño frente a la etapa anterior en que prácticamente no existían más que oficinas bancarias, la desaparición de la zona industrial existente en el barrio de Poble Nou transformándose en un nuevo centro esencialmente residencial y servicios etc,

Obsérvese que el denominador común de todas estas operaciones de reforma es siempre el mismo. Recuperar para la ciudad y sus habitantes espacios abiertos, comunes para el ocio y la cultura.

Y ¿por qué, podríamos preguntarnos, la frontera se sitúa en las Olimpiadas?. Era sabido que el evento deportivo iba a comportar que Barcelona se convirtiese, por unos días, en centro de atención internacional y era conocido así mismo que, su éxito o fracaso, iba a condicionar el futuro de la ciudad en la comunidad internacional. Por ello Barcelona fue la primera ciudad española que afrontó una nueva forma de planeamiento, al margen de los planes de ordenación, abordando un Plan Estratégico, forma de Planificación que surge en la Escuela de Negocios de Harvard y que persigue afrontar una nueva forma de planeamiento con criterios empresariales. En esta nueva lógica la ciudad persigue atribuirse cualidades que la diferencian claramente de otras ciudades siendo para ello imprescindible involucrar al ciuda-

dano para que desarrolle una conciencia de colectividad e identidad con su ciudad.

Y aunque a primera vista pueda parecer contradictorio el Estado de la Cultura, que venimos propugnando para el siglo XXI, con los criterios empresariales de ordenación, que imponen los Planes Estratégicos, en absoluto ha de ser así. La regeneración de la ciudad, su embellecimiento, la nueva concepción de espacio público, las nuevas y mejores dotaciones, el respeto al medio ambiente, la creación, de nuevos complejos ocio-culturales permitirán que la ciudad pueda rivalizar para atraer actividad «... poniendo en marcha ambiciosas campanas de promoción en el exterior, con las que tratan de transmitir una imagen, positiva de la ciudad... permitiendo su posicionamiento de forma competitiva en esa Europa llena de retos que se perfila en un futuro próximo» (J.M. Fernández Güell- «La Planificación estratégica de Ciudades». ROP nº 3.322, 1993).

Concluyendo pues, la nueva normativa urbanística que acometerán las Comunidades Autónomas y Municipios deberá ser necesariamente más flexible puesto que sí se tiende a la potenciación de la ciudad cultural, la Administración Local tendrá que asumir un papel protagonista con plena responsabilidad de las decisiones reflejadas en el plan dentro del marco

de las directrices Generales fijadas por la Comunidad Autónoma. El sistema de planificación, tanto en su vertiente municipal como supramunicipal, sería menos rígido y jerarquizado, facilitándose los procesos de modificación o adaptación en la línea perfilada por el Consejo europeo de los urbanistas en la Carta de Atenas de 30 de mayo de 1.998.

Por último sólo deseo dejar constancia que nada de lo apuntado en este artículo debe ser considerado como una utopía urbanística. El Estado de la Cultura es una realidad que ya ha comenzado a despuntar en la última década a nivel internacional. El fracaso de la expansión horizontal y la vuelta a una ciudad más humana en la que el ciudadano se sienta involucrado e identificado viene ya siendo reconocida por las últimas políticas urbanísticas más avanzadas. La potenciación del ocio, del espacio público y de los centros culturales como medio idóneo para crear ciudad y vida en comunidad están siendo reclamados por todos los agentes jurídicos, sociales y urbanísticos puesto que, como anunciábamos en los prolegómenos de este estudio, el urbanismo no requiere, ni le resulta conveniente, hacer tabla rasa del pasado sino, bien al contrario, avanzar con una realidad existente y alcanzar, sobre esa premisa, nuevos, objetivos de calidad de vida.



El embellecimiento de las ciudades pueden contribuir a su regeneración

LA ADMINISTRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS ANTE EL AÑO 2000

Por Jorge Barbadillo Griñán

Profesor de Derecho
C.E.S. Luis Vives-C.E.U.

La Constitución de 1978 establece el marco de un Estado descentralizado, revitalizando los existentes municipios y provincias e introduciendo la figura novedosa de las Comunidades Autónomas, reconociendo a su vez a todas estas entidades absoluta autonomía para gestionar sus respectivos intereses.

Además de este principio de autonomía, la Constitución en su artículo 142 garantiza a los municipios el principio de autonomía financiera al reconocerles «los recursos financieros para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán, fundamentalmente, de tributos propios y de participaciones en los del Estado y las Comunidades Autónomas».

Por tanto, la Constitución garantiza a los municipios los principios de autonomía y de suficiencia financiera para gestionar sus competencias, pero éstas no están definidas en la Constitución; hubo que esperar hasta la aprobación de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local.

ASPIRACIONES VECINALES

Esta ley reconoce a las entidades locales la posibilidad de intervenir en cualesquiera asuntos que afecten directamente a sus intereses y reconoce su derecho a promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de una comunidad vecinal. Así nos encontramos con competencias en materia de seguridad, tráfico, medio ambiente, transporte público, cultura, etc...

Además el artículo 26 establece una serie de servicios mínimos que deben ser prestados por los entes locales y que se concretan para municipios de más de 50.000 habitantes en: alumbrado, recogida de residuos, abastecimiento de agua, acceso al núcleo urbano, pavimentación, limpieza, control sanitario, cementerio, parques, biblioteca, mercado, tratamiento

de residuos, instalaciones deportivas, protección civil, servicios sociales, transporte urbano, etc...

Por si estas competencias fuesen pocas, el artículo 28 señala que podrán realizar actividades complementarias a otras Administraciones en materia de educación, cultura, vivienda, sanidad, etc...

Pero no solo es la ley la que enumera acertadamente las competencias sino que la realidad nos demuestra que son los municipios los que satisfacen las necesidades y los intereses de los vecinos, prestando a los ciudadanos no solo los servicios mínimos obligatorios por ley, sino ampliamente superados, asumiendo el mayor número de competencias posible y en el mayor grado que la ley les permite, al atender directamente al ciudadano que demanda, además de los problemas intrínsecos a su ciudad, la resolución a las dificultades que encuentran derivadas de la intervención sobre una misma materia de diferentes órganos administrativos.

PRESIÓN FISCAL

Encuestas realizadas por el CIS (estudio 1788), demuestran que el ciudadano se ve más directamente afectado por las decisiones que se toman en los Ayuntamientos que en las otras dos Administraciones (Central y Autonómica), y que se considera más influyente en la política municipal que en la autonómica o central. Este sentimiento, unido a la proximidad de los entes locales y la experiencia de que son éstos quienes satisfacen sus necesidades más cercanas e importantes, hace que las administraciones locales, sobre todo las grandes, se vean obligadas a actuar en todas aquellas materias que, aunque no les competen legalmente, complementan la escasez de actuaciones propias de otras administraciones.

Los ingresos de los municipios, necesarios para el principio de suficiencia financiera, se nutren de dos vías fundamentales, los tributos propios y la participación en los de las otras dos administraciones. La



resistencia financiera de los ciudadanos al incremento de la presión fiscal, unido a que la insuficiencia financiera que padecen los Ayuntamientos viene motivada, tal y como se ha expuesto, por la asunción de competencias que corresponden a las otras administraciones, parece indicar que la vía de financiación que debe ser incrementada es la de las transferencias de las otras dos administraciones.

GASTO PÚBLICO

Estas transferencias deben ajustarse a lo que estipula el artículo 142 de la Constitución sobre suficiencia financiera, es decir a transferencias de tributos de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas. Hasta este momento las transferencias que reciben los Ayuntamientos sólo provienen de la Administración Central, sin que hasta ahora se haya habilitado un cauce de financiación real y suficiente de las Administraciones Autonómicas a favor de los Ayuntamientos.

La evolución de la distribución del gasto público entre las distintas administraciones ha sido la siguiente:

En 1980 el Gobierno Central participaba en el gasto con un 89,50%, mientras que el resto del gasto sólo se realizaba por los Ayuntamientos con una participación del 10,50%, estando ausentes de la participación las Comunidades Autónomas. En 1994 la participación del Gobierno Central se redujo al 67,30%, apareciendo el gasto de las Comunidades

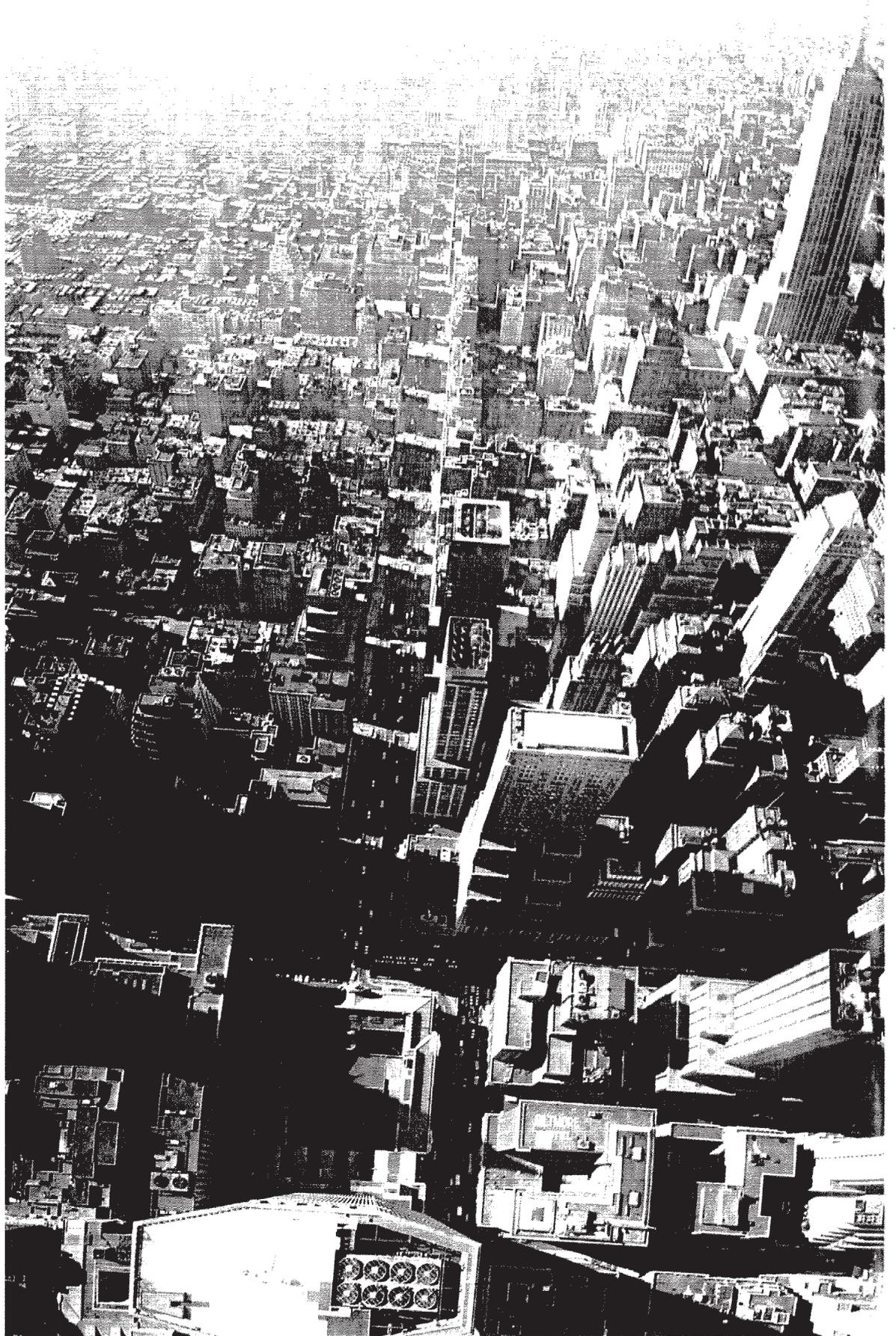
Autónomas con un 21,20% y los Ayuntamientos tan sólo incrementaron en un punto su participación, pasando al 11,50%. Como contrapartida podemos ver el caso de otros países como Alemania, donde la participación de los Ayuntamientos en el gasto público alcanza el 17%, muy cercana a la de las Comunidades Autónomas que se sitúa alrededor del 20%.

La polémica situación en la que se encuentra la política autonómica, donde las Autonomías, por obvias razones políticas, se empeñan en procesos de consolidación fiscal frente al Estado Central, pugnando entre ellas mismas por conseguir las mayores competencias que acarreen mayor participación en el gasto global, ha difuminado la problemática real de las haciendas locales, que no han transmitido a la sociedad su crítica situación económica para atender las demandas vecinales.

Fortalecer el papel de los Ayuntamientos, concretando e incrementando sus competencias tal y como demandan sus vecinos, y facilitar la financiación necesaria para poder asumirlas constituyen el nuevo debate que debería plantearse socialmente, analizando exhaustivamente el papel financiero y político que las comunidades autónomas deberían empezar a transferir a los Ayuntamientos, toda vez que en la actualidad su papel preponderante en la participación del gasto público no se ha dejado sentir por los ciudadanos, que siguen acudiendo en demanda de sus necesidades al lugar donde se sienten mejor atendidos.

La demanda de un mejor transporte público por parte de los ciudadanos exige fuertes inversiones a las entidades locales

*Gracias al
progreso de la
ingeniería, el
hombre ha podido
realizar proezas
tecnológicas como
la que podemos
ver observar en
este apretado haz
de rascacielos de
acero y hormigón
que dominan la
isla de Manhattan
en Nueva York
(Foto Readers
Digest)*



LA EMIGRACIÓN QUE VIENE: UN EXAMEN PARA NUESTRA SOCIEDAD

Por Hugo Aznar

Profesor de Ética y Deontología del CEU San Pablo (Valencia)

La emigración va a constituir seguramente uno de los grandes fenómenos del próximo siglo, del que España no será una excepción, que planteará importantes retos a las instituciones y prácticas de las sociedades y desvelará algunas de las contradicciones más sangrantes de nuestro mundo.

Varias causas impulsan su crecimiento. La principal de ellas el enorme desequilibrio de riqueza entre diferentes zonas del planeta, lo que obliga cada vez a más personas a desplazarse en busca de condiciones de vida e ingresos de los que nunca podrían disponer en sus países de origen. Basta pensar en la diferencia abismal de riqueza -que además no ha hecho sino crecer en los últimos años- entre EE.UU. y Centroamérica o entre Europa y África para darse cuenta de que ninguna distancia física sería suficiente para frenar a quienes anhelan cambiar de un plato a otro de una balanza tan injusta. Las sobras de los más ricos son un tesoro para los más pobres y acuden como pueden a recogerlas.

A las causas económicas se suman las políticas, ya que en la mayoría de los países pobres se desconoce el respeto de los derechos humanos y abundan la violencia y la persecución por motivos políticos, religiosos, raciales, de género, etc. A quienes no impulsan a emigrar el miedo a la miseria lo hace el miedo a la injusticia o la violencia, aunque lo habitual es que ambos vayan unidos.

Pero el desequilibrio no es sólo económico y político, también es demográfico. Mientras los países pobres tienen elevadas tasas de natalidad, con la consiguiente presión demográfica en zonas de escaso desarrollo, en los países más avanzados y de modo muy especial en Europa la natalidad está bajo mínimos. No sólo no crece la población europea sino que además envejece¹. Y ese envejecimiento hace imprescindible la incorporación de mano de obra extranjera. A ello se suma que la elevación del nivel sociocultural y educativo de los países más desarrollados deja cada día más puestos de trabajo de escaso atractivo, poca cualificación y baja remuneración sin cubrir, incluso donde el paro es elevado. Esto signi-

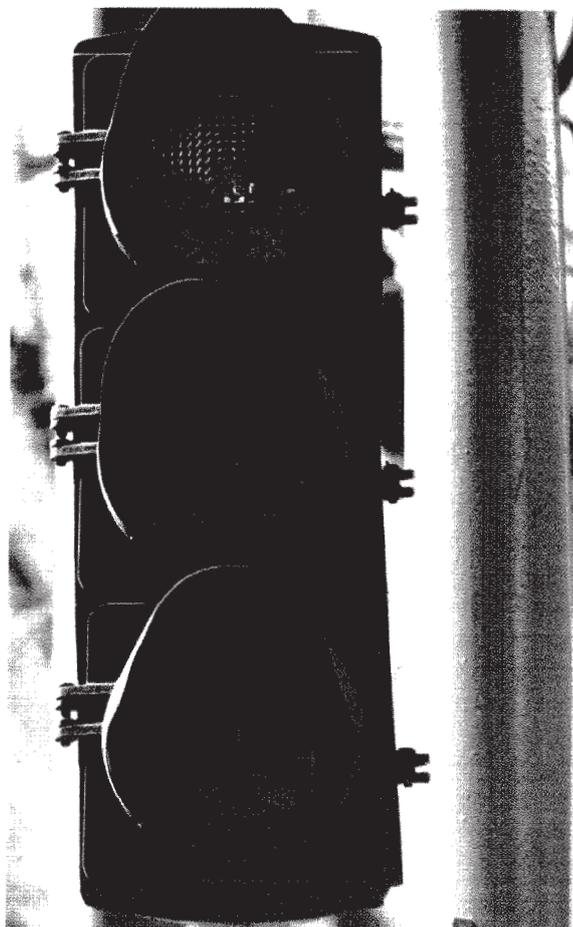
fica -frente a lo que a veces pretenden algunos- que la emigración no es sólo una necesidad del Tercer Mundo sino también del Primero.

A la necesidad de estos desplazamientos se añaden las facilidades que ofrecen los modernos medios de transporte para la movilidad y las comunicaciones. Las barreras físicas y las grandes distancias resultan más fáciles de salvar, lo que no significa que no acaben costando la vida a más seres humanos debido a que el número de quienes intentan cruzarlas sin los medios adecuados crece todavía mucho más. Las fronteras naturales se convierten en un obstáculo cada vez menor y, consiguientemente, quienes



La fisonomía externa de las grandes ciudades se ha visto transformada por la construcción de grandes edificios de oficinas

Ante la llamada de los emigrantes a nuestras puertas, no podemos responder cerrándolas



quieren impedir o frenar el flujo creciente de inmigrantes tienen que recurrir a elevar y reforzar las fronteras artificiales.

EL "EFECTO LLAMADA"

Si los medios de comunicación facilitan el desplazamiento de las personas, más aún facilitan el de los productos e infinitamente más el de las imágenes. Los países ricos difunden por doquier la imagen de sus tentadores productos, de su abundancia de bienes de consumo y prosperidad material. Donde llegan estas imágenes -prácticamente ya a todo el mundo- se convierten en un poderosísimo "efecto llamada" que atrae con la fuerza de la promesa de un paraíso aquí en la Tierra a quienes apenas conocen otra cosa que miseria y privación. Una razón más para emigrar.

Es natural pues que abunden las llamadas de atención sobre los retos -y los riesgos- que el fenómeno de la emigración va a plantear en el futuro. Un informe al Club de Roma dedicado a la gobernabilidad de los Estados alertaba sobre estos cambios que "generarán tremendas presiones migratorias internacionales, de los países pobres y paupérrimos hacia los opu-

lentos. (...) La migración desde áreas densamente pobladas hacia las menos pobladas puede convertirse en una importante fuente de violencia y conflictos internacionales"².

España, recién llegada al club de los países ricos, con una tasa de natalidad de las más bajas del mundo, con estrechos vínculos con Iberoamérica y, sobre todo, como país puente de Europa con la cuenca mediterránea y el norte de África, tiene su propio protagonismo en esta historia. El fenómeno de la inmigración en nuestro país está muy lejos de ser alarmante -como a veces se pretende sugerir-, pero no deja de suponer una novedad a la que es necesario responder.

ALARMISMO EN LA OPINIÓN PÚBLICA

En efecto, como resultado de una información a menudo superficial o que resalta sólo los aspectos más conflictivos asociados con el fenómeno de la inmigración, se ha producido cierto alarmismo en la opinión pública que no constituye el mejor punto de partida para abordar el tema y que además no se corresponde en absoluto con las cifras reales. A la pregunta del CIREs sobre si en España se ven "demasiados extranjeros" respondía que sí un 12% de encuestados en 1991, pero la cifra subía a un 27% en 1995, con tendencia a seguir creciendo³. Se extiende así una cierta "ideología de invasión" o "psicosis de avalancha" que desvirtúa a todas luces la percepción del problema. Veamos las cifras: a 31 de diciembre de 1997 había en España tan sólo 609.813 extranjeros con permisos de residencia, lo que apenas supone en torno a un 1,6% de la población total⁴. Una cifra muy inferior a la de otros países europeos, como Italia, Francia, Alemania o Gran Bretaña, donde los emigrantes se cuentan por millones y representan una proporción mucho mayor de la población. La primera conclusión se impone: "la alarma social respecto a la inmigración no guarda proporción con la dimensión numérica del fenómeno"⁵. También los estereotipos sobre los inmigrantes suelen jugar una mala pasada a la opinión pública ya que el mayor número de inmigrantes residentes en España (260.600, el 42% del total) proviene de la Unión Europea, es de raza blanca y está empleado en el sector servicios, un perfil muy alejado del que se suele asociar con la inmigración⁶.

Pese a todo, al margen de las cifras el fenómeno de la inmigración comienza a plantearnos sus interrogantes. En medio de la prosperidad creciente de las últimas décadas, el dolor silencioso de los españoles que tenían que partir al extranjero ha sido sustituido por el de quienes llegan o quieren llegar

aquí. ¿Quién imaginaba apenas hace nada que el drama de los espaldas mojadas de la frontera Sur de EE.UU. se iba a repetir aquí, con la misma indiferencia colectiva? ¿O que se producirían entre nosotros brotes de racismo y xenofobia asociados a la presencia de inmigrantes? Cada día son más los emigrantes que llaman a nuestra puerta y más también los que pasan a vivir en nuestros pueblos y ciudades. La cuestión es cómo vamos a responder. Como ha puesto de relieve Cáritas, la emigración plantea un examen ético a toda la sociedad: "la capacidad y voluntad de resolver los desajustes que surgen ante el fenómeno de la inmigración indicará, como si fuera un test, la coherencia ética de nuestra sociedad"⁷.

Ante la llamada de los emigrantes a nuestras puertas, no podemos responder cerrándolas. No tiene sentido un mundo donde las mercancías, los capitales especulativos y las imágenes de nuestro paraíso afortunado viajen libremente a través del mundo y en cambio cerremos nuestras fronteras a quienes vienen atraídos por ese señuelo o solicitan una oportunidad para aprovechar nuestras sobras. El problema de la emigración no se puede resolver con medidas restrictivas o disuasorias, tratando de acumular al otro lado de las fronteras el problema o haciendo la vida imposible a los que llegan⁸. Los emigrantes llegarán igual, esta vez de forma irregular y abocados irremediablemente a la clandestinidad; y harán lo posible por permanecer aquí mientras lo necesiten. No se trata de si se quiere o no la emigración, sino de que es inevitable a corto y medio plazo. La respuesta no es por tanto rechazarla sino organizarla.

Parece claro que los cupos pueden servir en este sentido para que el fenómeno de la emigración sea adecuadamente conducido, facilitando la integración y evitando consecuencias negativas. Pero no conviene olvidar el deber ético de acoger al necesitado, ni tampoco que España cuenta con margen para una mayor generosidad respecto al número de emigrantes recibidos. Sería muy poco equitativo olvidar además que durante este siglo millones de españoles tuvieron que salir al extranjero por razones políticas y económicas, negándoles ahora a otros esa misma oportunidad. Pero como la memoria es frágil quizás



Desde 1850, muchas ciudades enormes se llenaron de gentes que acudían en busca de trabajo, lo que dio lugar a la existencia de sórdidas barriadas (Foto Readers Digest)

convenga más apuntar datos actuales. Así, hay algo moralmente contradictorio en que las fronteras de España se abran para recibir cada año a 40 millones de extranjeros pudientes, dispuestos a dejar sus preciadas divisas y disfrutar en nuestro país; pero se cierran o estrechan para recibir a quienes piden una oportunidad para sobrevivir o mejorar sus condiciones de vida⁹. El contingente para el empleo de trabajadores no comunitarios se fijó para 1998 en 28.000 autorizaciones. De la comparación de ambas cifras de extranjeros recibidos debería emerger una exigencia colectiva de mayor equidad.

Cuando llegan los emigrantes se plantea un segundo reto: su integración, que según Cáritas significa el desenvolvimiento autónomo de los inmigrantes en la sociedad de acogida, su participación en igualdad de derechos y responsabilidades, y su reconocimiento como interlocutores y corresponsables en la construcción de la convivencia social, con la consiguiente mejora de su bienestar, su desarrollo personal y su autoestima. Un reto planteado tanto a las instituciones del Estado como a la sociedad en su conjunto.

En efecto, la aceptación del extranjero plantea una exigencia de reconocimiento de sus derechos como ser humano e incluso como ciudadano¹⁰. Es esencial a los derechos su carácter de universales y en este sentido, como se ha destacado, la última barrera frente

a esa universalidad es “la que todavía distingue entre los nacionales y los extranjeros”¹¹. Levantar esas fronteras interiores supone deslizarse hacia un Estado policial o discrecional en sus decisiones, según quién sea el afectado. No es admisible que el Estado ejerza su poder de forma democrática con algunos y de forma poco menos que tiránica con otros, una contradicción peligrosa además para todos¹².

RESPUESTAS POSITIVAS

Pero la emigración no es -ni debemos dejar que sea- un problema exclusivamente de policías y políticos. Como nos ha recordado Cáritas, “la implicación de la sociedad en esos procesos de integración es absolutamente imprescindible”. La emigración nos plantea un reto a todos. La gama de respuestas posibles es conocida: pueden ir desde 1) la promoción de una sociedad solidaria, justa, tolerante, integradora y fomentadora del diálogo cultural; pasando 2) por una sociedad de indiferencia y recelos mutuos, favorecedora de la marginación y los ghettos; hasta 3) una cultura del enfrentamiento, el odio y la violencia, donde el racismo y la xenofobia ganen terreno o se impongan.

A la hora de responder, las tradiciones de cada país son importantes y las de España son muy ambivalentes en este punto. A favor de la primera respuesta contamos con una identidad que debe más a la mezcla de culturas y razas que, por ejemplo, otros países europeos. Podemos vanagloriarnos también de haber aportado las bases del derecho internacional y el reconocimiento de los derechos de los más débiles (Vitoria, Las Casas). Además la experiencia reciente de la emigración y el exilio están vivas en nuestra memoria colectiva y nos permiten comprender mejor lo que significan. Pero contamos también con demasiados antecedentes a favor de la tercera respuesta. España fue el primer país europeo -y, lamentablemente, uno de los últimos- que ha concebido su unidad como una cruzada contra el diferente. La historia de los últimos siglos es la de un país que ha reprimido la diferencia (religiosa, lingüística, política, etc.) en su propio interior y que no ha sabido construir una convivencia tolerante hasta apenas hace bien poco.

La recepción y la integración de emigrantes comporta un importante interrogante no sólo sobre la capacidad de tolerar al diferente, sino sobre la disposición a convivir y compartir con él. La información, el conocimiento y la comunicación mutuos son el mejor punto de partida para propiciar la primera de las respuestas, pero habrá que dar más pasos para asegurar la primera de las respuestas y conviene co-

menzar a darlos ya, cuando estamos a tiempo.

Conviene ahora volver al principio. Nadie emigra por placer. La emigración es antes que nada un drama humano que testimonia un mundo injusto. La mejor forma de evitar el sufrimiento de quienes tienen que dejar atrás hogar y familia es procurando evitar que se vean abocados a ello como única forma de mejorar o incluso salvar sus vidas. Algo que sólo se puede lograr garantizando los derechos humanos y mejorando las condiciones de vida en sus países de origen. Cuando todavía estamos discutiendo si dedicar el 0,7% a ayuda al Tercer Mundo, no nos debe extrañar que se agolpen en nuestras fronteras los más necesitados. España acaba de estrenarse en el mundo de los ricos; tenemos una buena oportunidad para no olvidar lo que significa la pobreza y recordar que la primera obligación moral del que posee es proveer al que lo necesita.

Pero la emigración no es sólo testimonio de un mundo injusto. También es testimonio de algo más duradero y profundo: que el mundo se ha hecho pequeño. La humanidad en su conjunto comparte un único hogar, donde no tiene sentido hablar de extranjeros. La solución de las fronteras y los estados pudo valer para un mundo diferente. Pero en uno más pequeño, más poblado, cambiante e inestable se requieren nuevas formas de resolver los problemas de todos, nuevas formas de plantear la convivencia y el futuro de la humanidad. El reto del futuro es construir una ciudadanía más solidaria y universal, más cosmopolita, que no anule sino que integre la diferencia. Se trata, como quería Diógenes el Cínico hace ya bastantes siglos, de ser ante todo ciudadanos del mundo. En todo caso, mientras avanzamos -o no- hacia esa utopía aún lejana, nuestra primera obligación es dar hospitalidad y ayuda al necesitado. Y evitar que lo siga siendo.

1.-En 1950 el 33% de la población mundial vivía en países industrializados. En 1990 esta cifra ha bajado a un 23% y se preve que baje a un 15% aproximadamente hacia el 2025. Por otra parte, a principios de los noventa el porcentaje de mayores de 65 años sobre el total de población en los países desarrollados ya era de algo más del 12%, calculándose en torno a un 19% para el 2025.

2.- Y. Dror: *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, Barcelona, Círculo de Lectores y Galaxia Gutenberg, 1994, pp. 93-94.

3.- V. A. Izquierdo: *La inmigración inesperada*, Madrid: Edit. Trotta, 1996, pp. 70-71.

4.- Secretaría General de Asuntos Sociales: *Observatorio Permanente de la Inmigración*, núm. 3, nov. 1998. Por otra parte, las estimaciones sobre emigran-



tes en situación irregular varían mucho. Para mediados de los noventa la UGT estimaba en 800.000 los emigrantes irregulares en España, pero Cáritas rebajaba la cifra a 300.000 y a 150.000 lo hacía Izquierdo (op. cit., p. 280).

5.- Izquierdo, op. cit., p. 281.

6.- De nuevo Izquierdo, op. cit., p. 282: "creo y repito que (la sociedad española) está muy mal informada. Los medios de comunicación han favorecido la aparición de este tipo de prejuicios que vinculan la inmigración con el narcotráfico, la inseguridad ciudadana y la marginalidad. Con esos fantasmas por delante es difícil imaginar una convivencia sin tensiones".

7.-Cáritas: *Inmigrantes. Propuestas para su integración*, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1995, p. 5.

8.- Dror, op. cit., p. 93: "Será imposible controlar ese flujo por medios legales y los intentos de usar la fuerza pueden acarrear nefastas consecuencias". V. t. J. de Lucas: *El desafío de las fronteras*, Madrid, Temas de Hoy, 1994, p. 187: "las soluciones que acuden únicamente a los medios jurídicos (y éstos a su vez en su dimensión básicamente restrictiva o amenazante) son a todas luces insuficientes".

9.- Por lo demás, el propio Director General del Instituto Español de Emigración señaló en su día que "el cierre del mercado de trabajo a nuevas incorporaciones de mano de obra del exterior intensifica las rigideces y estrangulamiento del mercado de trabajo y crearía problemas en sectores económicos y zonas geográficas determinadas" (cit. en Izquierdo, op. cit., p. 162).

10.- M. Walzer: *Las esferas de la justicia*, México, FCE, 1993, p. 73: "O bien la persona está sujeta a la autoridad del Estado o no lo está, y si lo está, debe dársele voz, y en última instancia una voz igualitaria, respecto a lo que la autoridad haga. Los ciudadanos democráticos tienen entonces una opción: si quieren traer a nuevos trabajadores, deben prepararse para ampliar su propia pertenencia".

11.- Lucas, op. cit., p. 54.

12.-Walzer, op. cit., p. 71: "El gobierno que prevalece sobre los trabajadores huéspedes se parece mucho a una tiranía; es el ejercicio de poder fuera de su esfera, sobre hombres y mujeres que se asemejan a los ciudadanos en todo aspecto de importancia en el país anfitrión, pero que no obstante son marginados de la ciudadanía".

Vista del Paseo de la Castellana, una de las arterias urbanas más importantes de Madrid

EL TRANSPORTE EN LAS GRANDES CIUDADES DE CARA AL SIGLO XXI

Por José M^a Pradillo Pombo

Ingeniero de Caminos y Director de Transportes y Aparcamientos del Ayuntamiento de Madrid



Madrid ha ampliado considerablemente sus líneas de Metro en los últimos tiempos

Sin duda, el gran reto al que tendrán que hacer frente las grandes Ciudades de cara al siglo XXI, es cómo atender el imparable crecimiento de la demanda de movilidad de sus ciudadanos.

En la Unión Europea, en los últimos 25 años, se ha registrado un incremento medio de los viajes individuales en más del 70%, siendo el mayor aumento (120%) para el transporte en automóvil, el intermedio en autobuses (40%) y el menor en tren (24%). Simultáneamente,

la distancia media recorrida ha pasado de 16,5 a 31,5 Kms, debido fundamentalmente al éxodo de población del centro de las ciudades hacia áreas Metropolitanas, con lo que una parte importante de los viajes urbanos se han convertido en interurbanos.

Madrid no ha sido obviamente una excepción. Así, mientras que en 1981 la media de viajes por habitante/día en medios mecanizados era de 1,16, ya en 1998 se superó el valor de 1,50. Por ello, no es de extrañar que en los últimos tres años, se hayan conseguido, simultáneamente: récord histórico de viajeros en Metro; récord histórico de viajeros en EMT; récord

histórico de viajeros en Cercanías Renfe; récord histórico de viajeros en Autobuses Periféricos y récord histórico de viajeros en vehículo privado.

Ante esta situación, los gestores de las grandes ciudades deberán cuidar con esmero el reparto de uno de los bienes más preciados y escasos: sus calles y plazas, donde personas, vehículos y actividades se superponen y compiten, desplazándose unas a otras.

Para ello deberán:

- Canalizar la movilidad, haciendo una gran apuesta por un transporte colectivo eficaz y no contaminado.

- Regular el aparcamiento en las vías públicas, sobre todo en el Centro de las Ciudades, limitando el tiempo de estacionamiento según zonas y estableciendo unas tarifas por su uso.

- Implantar nuevos tipos de transporte (semicolectivos) en las zonas periféricas y de baja densidad.

- Facilitar las conexiones en transporte colectivo entre el Area Metropolitana y la Ciudad, construyendo aparcamientos de disuasión en las paradas de autobuses y en los trenes de Cercanías próximos a los lugares de Residencia, y construir grandes intercambiadores de Transporte en zonas ya claramente urbanas.

- Potenciar el carácter residencial de los Centros Históricos, ampliando aceras, peatonalizando pequeñas zonas, rehabilitando las edificaciones y creando plazas de aparcamiento para dichos vecinos fuera de las vías públicas.

- Desarrollar esquemas de "convivencia vial" que permitan una coexistencia adecuada entre residentes, comerciantes, empleados, peatones y vehículos.

Si hace cerca de 100 años, el escritor y diplomático francés Paul Morand decía que "*desplazarse de un lugar a otro es una de las características de las especies superiores*", en el Siglo XXI deberíamos demostrar esa **superioridad** resolviendo la extraña paradoja del transporte en el mundo moderno: Cada vez, tardamos menos tiempo en recorrer grandes distancias, pero invertimos más tiempo en recorrer nuestros pequeños desplazamientos diarios urbanos.