

J. M. MARTÍ FONT

LA ESPAÑA  
DE LAS CIUDADES  
EL ESTADO FRENTE  
A LA SOCIEDAD URBANA

**EDLibros**



El hombre que viaja y no conoce todavía la ciudad que le espera al cabo del camino, se pregunta cómo será el palacio real, el cuartel, el molino, el teatro, el bazar. En cada ciudad del imperio cada edificio es diferente y está dispuesto en un orden distinto; pero apenas el forastero llega a la ciudad desconocida y echa la mirada sobre aquel racimo de pagodas y desvanes y cuchitriles, siguiendo la maraña de canales, huertos, basurales, de pronto distingue cuáles son los palacios de los príncipes, cuáles los templos de los grandes sacerdotes, la posada, la prisión, el barrio de los lupanares. Así —dice alguien— se confirma la hipótesis de que cada hombre lleva en la mente una ciudad hecha solo de diferencias, una ciudad sin figuras y sin forma, y las ciudades particulares la rellenan.

ITALO CALVINO, *Las ciudades invisibles*



## CONTENIDO

1. EL TERRITORIO FRENTE A LA CIUDADANÍA	11
2. SI LOS ALCALDES GOBERNARAN EL MUNDO	27
3. OTRO PAÍS POSIBLE, UNA IBERIA URBANA	47
4. VIGO, LA METRÓPOLIS INESPERADA	57
5. ZARAGOZA, NUESTRO OHIO	81
6. MÁLAGA, CIEN KILÓMETROS AL SOL FRENTE AL MAR	103
7. VALENCIA, CIUDAD VENCIDA	131
8. BARCELONA, HUÉRFANOS DE MARAGALL	159
9. MADRID, LA MEGALÓPOLIS MÁS IMPROBABLE	191

### EPÍLOGO

VOLVER A KANT: LA CIUDADANÍA UNIVERSAL	225
AGRADECIMIENTOS	235



## EL TERRITORIO FRENTE A LA CIUDADANÍA

Donald Trump no ganó en ninguna ciudad de más de un millón de habitantes. Sus vecinos de Manhattan le detestaban hasta el punto de que solo le votó un 10 por ciento. Peor aún les cae en Washington, su actual residencia, donde obtuvo un ridículo 4,1 por ciento. En el Reino Unido, los londinenses, al contrario que la mayoría de sus compatriotas, votaron abrumadoramente por seguir en la Unión Europea. No es en Berlín, Hamburgo, Fráncfort o Múnich donde se ha hecho fuerte la extrema derecha alemana, ni tampoco en Viena donde el FPÖ saca sus mejores resultados. En París, el Front National de Marine Le Pen nunca ha superado el 10 por ciento.

La Gran Recesión, la crisis de la globalización, ha resucitado el viejo enfrentamiento entre Caín y Abel, entre los dos modelos de sociedad: las abiertas y cosmopolitas frente a las cerradas y homogéneas. Los habitantes de las grandes ciudades, las clases ilustradas, han descubierto que no están solos y que han perdido

la hegemonía cultural, los cimientos de la organización de lo colectivo. El mundo rural, las zonas obreras desindustrializadas y sumidas en la irrelevancia económica, los segmentos sociales menos educados, los perdedores de este fulgurante comienzo del milenio, están haciéndose con el control del poder político. Los primeros navegan por un mundo cambiante y poliédrico y buscan modelos transversales de convivencia y solidaridad; conscientes de la fragilidad de las sociedades contemporáneas, del deterioro del medio ambiente, de las dificultades para gestionar la extrema diversidad. Y también compiten —ferozmente— por el éxito profesional, el prestigio, la excelencia, el dinero y los privilegios que ofrece el sistema. Los segundos acuden de vuelta al viejo Estado nación para pedirle que nada cambie, que les lleve de vuelta a un mundo ideal que ya no existe, porque en realidad nunca existió.

El Leviatán, cuya soberanía lleva décadas deshilachándose a la vista de todos, pero que conserva una mala salud de hierro, es ahora el objeto de deseo de las élites económicas y financieras, que quieren disponer de su potencial legislativo y regulador, porque es la base del capitalismo de amigotes, el *crony capitalism*; en nuestro caso del capitalismo de Boletín Oficial. La política, en esencia, no es sino la distribución de los costes y los beneficios. En la tensión entre el control por el Estado del territorio y el empoderamiento de las sociedades contemporáneas, las ciudades son el frente de resistencia. La capacidad de las grandes urbes de dotarse de instrumentos para defender su indepen-

dencia, de gestionar su potencial y sus recursos, será clave para decidir quién gana y quién pierde.

En 2014, el cincuenta y cuatro por ciento de la población mundial vivía en grandes ciudades. Los cálculos son que en 2050 la población de las áreas rurales se haya reducido a un tercio del total, exactamente la proporción inversa de mediados del siglo xx. Las metrópolis del siglo xx son más extensas, más pobladas, más complejas y más poderosas. En 1987 había en el planeta poco más de un centenar de aglomeraciones de más de medio millón de habitantes. Ahora hay más de quinientas. En tres décadas se han quintuplicado. Las cifras son mareantes. ¿Son ciudades Tokio o São Paulo? El Gran Tokio tiene treinta y seis millones de habitantes; un PIB mayor que el de Canadá o el de Italia; pero no forma parte del G20. Moscú, la gran megaciudad de Europa con una población de unos veinte millones, es un país en sí misma. El Gran Londres tiene una población más de ocho millones —su área metropolitana supera los diecisiete—, una asamblea regional y un alcalde por elección directa. Nueva York tiene más de 8,4 millones de habitantes y un presupuesto municipal de 70.000 millones de dólares; la ciudad emplea a 250.000 trabajadores y destina 15.000 millones de dólares a la educación de 1,1 millones de niños. Su área metropolitana tenía en 2012 una población de 23.362.099, uno de cada seis estadounidenses.

Ciudad de México, Los Ángeles, Yakarta, Seúl, Cantón, Lagos, Cantón, Karachi, Beijing, Shanghái, Bombay, Manila... ¿Son viables estas megalópolis? El modelo urbano ya no se atiene al concepto de centro y

periferia, por amplia que sea la periferia. Se ha transformado. No hay un centro, sino varios. Tampoco es necesaria una continuidad física. Puede haber zonas vacías dentro de un espacio conectado. Las comunicaciones, los transportes, las nuevas tecnologías han encojido las distancias, que ya no se miden en kilómetros. Los geógrafos y urbanistas intentan teorizar la sistematización de algo muy difícil de sistematizar porque es una realidad conflictiva en sí misma; pretenden poner orden sobre algo que nace por un proceso de acumulación. La ciudad tal como la entendíamos en el siglo xx se ha desordenado en su forma, aunque no en su función, dice el geógrafo Francesco Indovina. Las ciudades, explica, viven en una combinación de orden y desorden, que se oponen, pero no se contraponen. El caos y el orden se retroalimentan en un proceso que es la esencia misma de la ciudad. Son, dice Indovina, como dos hermanos siameses unidos: cada vez que uno se mueve en busca de una posición más cómoda, hace más incómoda la del otro que, a su vez, se mueve en busca de una situación más confortable. Así, una y otra vez. La ciudad no es un momento ni una suma de momentos, ni siquiera un proceso, sino un proceso de procesos, y ya no se puede delimitar; ciudad y límite son dos conceptos antagónicos.

Estábamos avisados. Lo anunciaba Jane Jacobs, la gran pionera de la crítica del urbanismo moderno en su clásico *The Death and Life of the Great American Cities* (1961). Las grandes ciudades, decía, son solo partes de unidades urbanas mayores junto con ciudades colindantes, pequeñas ciudades satélite, pueblos y su-

burbios que se encuentran fuera de sus fronteras políticas, pero dentro de su órbita económica y social. Los problemas a los que se enfrentan nuestras grandes regiones metropolitanas también los adelantaba Jacobs hace medio siglo, cuando lamentaba la ausencia de auténticos gobiernos metropolitanos para hacer frente a retos como la contaminación, el transporte público, el desperdicio, el mal uso de la tierra, la conservación de los acuíferos, la preservación de áreas naturales, etc., y sugería la creación de entes supramunicipales que permitieran conservar su autonomía y su identidad política y social a las entidades locales en los asuntos puramente locales, pero federándolas en torno a una autoridad con amplios poderes de planificación y órganos administrativos para poder poner en marcha estos planes.

Una vieja idea, como se ve, en la práctica no ha acabado de configurarse plenamente porque el Estado —y otras administraciones como las federales o las autonómicas— no soportan la competencia de poderes paralelos. Las grandes aglomeraciones urbanas desbordan permanentemente las estructuras de poder jerárquico de las administraciones centrales. Dotarlas de personalidad política e institucional, otorgarles verdaderos mecanismos de autogobierno, concederles capacidad de gestión y autonomía, supondría renunciar a controlarlas. En una reciente encuesta de Naciones Unidas a líderes gubernamentales, solo el 14 por ciento consideró positivo el índice de urbanización y el tamaño de las ciudades, mientras que el 83 por ciento confesó haber tomado medidas para frenar su crecimiento.

La paradoja es que el Estado necesita de las ciuda-

des, porque es donde se genera la riqueza, donde se construyen los imaginarios del poder y se fabrican los hilos que tejen el pensamiento y la cultura, y también el lugar donde habitan sus élites, incluida la burocracia, los altos funcionarios y los actores económicos y financieros. Pero las niega como realidades políticas porque quiere conservar el control. Las ciudades, sin embargo, empiezan a pensar que no necesitan al Estado, que en un mundo donde el concepto de soberanía se ejerce por encima de ese Estado, el intermediario sobra. Pero también hemos podido ver cómo este intermediario, apoyándose en los sectores más cerrados y reaccionarios de la población, impone modelos y situaciones a las ciudades que sus habitantes rechazan mayoritariamente. El caso del Brexit en el Reino Unido, que se impone a los habitantes de Londres que votaron en contra, es un ejemplo muy inquietante de las derivas a las que nos están llevando las guerras culturales.

En el futuro ya no hablaremos de ciudades, ni tan siquiera de áreas metropolitanas, sino de regiones metropolitanas, incluso de redes de ciudades que tienen su propia dinámica por encima de la de los Estados. La Banana Dorada o Sunbelt es el nombre que la Comisión Europea dio al área densamente poblada y urbanizada que se extiende desde Valencia hasta Génova a lo largo de la costa del Mediterráneo. La Banana Azul, también conocida como Megalópolis Dorsal Europea, es un corredor urbanizado discontinuo que se extiende desde el noroeste de Inglaterra hasta Milán, en el sur. La curvatura de este corredor incluye ciudades

como Mánchester, Londres, Bruselas, Ámsterdam, Colonia, Fráncfort, la Cuenca del Ruhr, Luxemburgo, Estrasburgo, Basilea, Zúrich, Milán y Turín; aunque algunos geógrafos añaden la aglomeración parisina, Génova, Mónaco y Niza. Tiene aproximadamente noventa millones de habitantes y es una de las mayores concentraciones de dinero e industria del mundo. Le pusieron este nombre por la imagen que presenta en fotos satelitales.

Pero volvamos a nuestras dimensiones peninsulares, que también permiten imaginar áreas de texturas parecidas, aunque todavía menos densas. En España, el proceso moderno de urbanización se produjo de forma muy tardía respecto a lo que sucedía en otros países europeos y americanos. Todavía a finales de la década de 1950, la mitad de la población española residía en localidades menores de 20.000 habitantes. No fue hasta la quiebra del modelo autárquico del primer franquismo, cuando el régimen se vio obligado a buscar una salida viable al país e introdujo medidas liberalizadoras de la economía, que arrancó la urbanización. El desplazamiento de la población del campo a la ciudad fue entonces muy rápido. En poco más de una década las ciudades que tenían más de 100.000 habitantes pasaron de albergar 8,5 millones a 14,5. Entre 1960 y 1975, Madrid y su área metropolitana creció de 2,3 millones a 4 millones, lo mismo que Barcelona. También lo hicieron Valencia, Bilbao, Zaragoza y, en menor medida, Sevilla y Málaga. El sistema urbano español quedó configurado con dos metrópolis y cinco grandes áreas urbanas cuando falleció el dictador.

Desde entonces este proceso no solo no se ha detenido, sino que ha dado un salto cualitativo. Si en el último tercio del siglo pasado aún se podía hablar de ciudades que crecían dentro de su perímetro administrativo y satelizaban su área metropolitana, en estos momentos las líneas que delimitan los términos municipales tan solo establecen el espacio sobre el que ejerce su poder el consistorio de turno. España tiene ahora cinco grandes regiones metropolitanas con más de un millón de habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Málaga-Costa del Sol) y una decena con una población entre medio millón y un millón (Bilbao, el Área Central de Asturias, Zaragoza, Alicante-Elche, la Bahía de Cádiz, Murcia, Vigo-Pontevedra, Las Palmas de Gran Canaria y Palma de Mallorca). Entre todas acogen a más de 23 millones de personas, la mitad de la población española que el primero de enero de 2016 se situaba en 46.438.422 habitantes.

Sin embargo, nuestra Constitución no contempla la existencia de las ciudades, no tiene ningún capítulo dedicado a los entes locales. Agobiados por cómo resolver el problema territorial que planteaban las nacionalidades históricas, los padres de la Constitución crearon las Comunidades Autónomas, que no han hecho otra cosa que imbuirse de la esencia del Estado nación: el control del territorio. No contemplaron el espacio urbano y menos la transversalidad del país en función de sus grandes conurbaciones. Mantuvieron incluso la vieja y obsoleta división provincial, conservando estructuras del siglo XIX como las diputaciones cuya utilidad es más que discutible. Las grandes ciuda-

des tienen mal encaje en la estructura autonómica. Las regiones metropolitanas son al mismo tiempo globales y locales y exigen un alto nivel de gobernanza porque deben coordinar y responder a las necesidades en las áreas clásicas de vivienda, educación y cultura, pero además tienen que producir y gestionar grandes infraestructuras, crear las condiciones para una economía poderosa que genere empleo, garantizar la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

La contaminación del aire es uno de los problemas centrales de las grandes urbes. Cinco ciudades españolas: Madrid, Barcelona, Valencia, Murcia y Granada superan los límites de óxidos de nitrógeno ( $\text{NO}_2$ ) —un gas que emiten los motores diésel— establecidos por la Unión Europea. El Estado pasa de puntillas sobre el tema, más preocupado por la supervivencia de la industria automovilística tradicional y los puestos de trabajo, que por la salud y el futuro de sus ciudadanos. Si la implantación de las energías limpias, especialmente en lo referente al transporte, acaba consolidándose, será gracias a las ciudades, que protagonizan la cruzada contra la contaminación. Hay una competencia global entre ciudades sostenibles. En Singapur han desarrollado un Smart Grid en el que una red bidireccional controla y gestiona el consumo de energía e integra un sistema de producción alternativa descentralizada desde el que introduce electricidad en la red a partir de generadores ecológicos, como paneles solares y otros sistemas. En Estocolmo, en una antigua zona portuaria, se ha construido SymbioCity, una urbanización de 11.000 viviendas capaz de autoabastecerse

gracias a fuentes renovables. En España, por el contrario, se penaliza el autoabastecimiento de los ciudadanos con energías renovables.

El modelo de la España autonómica ha creado espacios clientelares. El Estado dispone de terminales territoriales en los gobiernos regionales a los que ha traspasado parte de sus competencias, pero cuya financiación —con la excepción de Euskadi y Navarra— sigue llegando desde la Administración Central. Este modelo provoca enormes disfunciones en la gestión de las grandes áreas urbanas del país y en las relaciones entre ellas. Para nuestro Leviatán particular, los ciudadanos de estas conurbaciones no tienen ninguna prioridad. Al Estado español solo le interesa ocupar el territorio y por ello se ha dedicado con fruición a llenar de infraestructuras inútiles el espacio vacío entre el centro y la periferia; construye autopistas y trenes de alta velocidad que no llevan a nadie a ninguna parte; autovías de circunvalación en pequeños pueblos semivacíos de la meseta, grandes vías radiales en torno a Madrid que cuestan miles de millones para que circulen tres coches por hora..., pero viajar en tren de Valencia a Barcelona —la segunda y tercera ciudad de España— toma casi cuatro horas.

La distribución del gasto público en 1980, antes de que arrancara el proceso de descentralización, era de un 88 por ciento para el Estado y un 12 por ciento para los municipios. Dos décadas más tarde, pese a que las comunidades autónomas ya habían recibido competencias en sanidad y educación, la parte municipal del pastel llegó a rozar el 15 por ciento. Ahora, tras la crisis,

el reparto es 50 por ciento - 38 por ciento - 12 por ciento (Estado-Comunidades-Ayuntamientos) y algunos economistas creen que los entes locales no llegan al 10 por ciento. En Suecia el Estado gestiona el 40 por ciento del gasto público y el ámbito local, que acumula los servicios a la ciudadanía, el 60 por ciento.

La mitad del presupuesto municipal procede de impuestos propios, la mayoría no progresivos. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y el que grava el incremento de valor de terrenos suponen más de una tercera parte; otro 20 por ciento procede de distintos tipos de tasas, el 9 por ciento del impuesto sobre vehículos y una proporción similar del impuesto sobre construcciones. Las ciudades de más de 75.000 habitantes reciben unos porcentajes sobre impuestos estatales (IRPF, IVA, alcohol, tabaco e hidrocarburos). Pero las entidades locales no tienen ninguna capacidad normativa sobre los impuestos. Este modelo no solo congela su capacidad financiera y de gestión, sino que también limita su legitimidad democrática. Un sistema que contemplara la responsabilidad fiscal reforzaría la relación entre representantes y representados. Los políticos deberían poder financiar sus acciones con el dinero de quienes los han elegido, sin recurrir a otras fuentes como serían las transferencias del Estado central. De este principio democrático se deriva la exigencia de responsabilidades y la transparencia contable, como refleja el principio por el que los colonos norteamericanos se rebelaron contra la corona británica: *no taxation without representation*.

Es pues necesaria una revisión del modelo territo-

rial que conceda más autonomía a los entes locales y clarifique las competencias entre comunidades autónomas y ayuntamientos, de modo que evite por un lado las duplicidades y, por otro, las competencias huérfanas o impropias. Se trata de «urbanizar» las políticas de los estados, pero el tema parece estar completamente ausente del debate político, centrado en conceptos cada vez más ideologizados y muy desligado de la realidad cotidiana de los ciudadanos. Nuestro modelo constitucional se caracteriza por su rigidez y por las enormes reticencias que genera cualquier posible revisión. La realidad, sin embargo, tiene sus propios caminos para hacerse presente.

Poco antes del reflujo reaccionario que nos trajo el *annus terribilis* de 2016, en España se produjo un episodio que iba exactamente en la dirección opuesta. En los comicios municipales de 2015, una serie de formaciones políticas originadas en el movimiento del 15-M y en los movimientos sociales surgidos como respuesta a las medidas de austeridad impuestas por el Gobierno del PP, entraban con una fuerza imprevista en los ayuntamientos de las grandes ciudades. Los Comunes —este será el término que utilicemos— se hicieron con las alcaldías de Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza, Coruña, Santiago y Cádiz, además de ayudar a desplazar a alcaldes conservadores en Las Palmas, Mallorca y otros lugares. Al *establishment* político le dio un ataque de pánico y llamó a rebato a todos los defensores del status quo, especialmente a los medios de comunicación que había mantenido a flote durante lo peor de la crisis. Se rearmó y contratató.

Tuvo éxito, al menos para mantener el Estado en sus manos, aunque para ello necesitó un año entero, dos convocatorias electorales, la práctica demolición de uno de los partidos claves del sistema y el irreversible deshilachamiento del régimen de la Constitución de 1979. Pero Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza, entre otras, quedaron en manos de la nueva política como un permanente recuerdo de que los tiempos han cambiado y de que aún pueden cambiar más.

Las organizaciones tienen una tendencia natural a la esclerosis, a la resistencia al cambio. Esta entrada de energía, de aire fresco, está provocando que se hagan políticas que nunca se habían hecho, como las de vivienda; que se le esté dando la vuelta al modelo de servicios sociales; que se introduzcan reformas en el ámbito educativo que no se habían probado; que los distritos vuelvan a tener un peso que habían perdido por el proceso de recentralización general. También que se revisen procesos que parecían intocables como el de las privatizaciones de los servicios públicos; un mantra que ha acompañado a todas las administraciones durante las últimas décadas como un eco de la doctrina neoliberal de Margaret Thatcher: *There is no alternative*, no hay alternativa. Muchos ayuntamientos descubren ahora que pueden prestar ellos mismos los servicios públicos a un precio más barato y con una mayor calidad.

No vamos a entrar a analizar la evolución de estos movimientos políticos a nivel estatal en formaciones como Podemos, inmersos en un proceso de maduración. Lo que sí está claro es que han abierto una diná-

mica de cambio en las ciudades que está contagiando el resto de la política. Los ayuntamientos gestionados por los Comunes son ahora mismo un ejemplo de rigor, muy alejado del derroche y la corrupción que caracterizó a algunos de los principales consistorios de España en las últimas décadas. Un año y medio después de su llegada a Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza, los alcaldes del cambio habían aliviado la deuda pública de sus ciudades a un ritmo de 160.000 euros por hora; amortizado y saldado créditos por 2.100 millones de euros. Al cierre del ejercicio de 2016, el Ayuntamiento de Madrid había reducido la deuda municipal a la mitad y los de Zaragoza y Valencia, en casi cien millones de euros. También Barcelona, que nunca estuvo muy endeudada, Cádiz y Santiago de Compostela.

La irrupción de actores políticos como la alcaldesa de Barcelona Ada Colau no responde solo al agotamiento del modelo de la Transición o a los devastadores efectos de la crisis, es también el resultado de un cambio de paradigma social. Como dice el sociólogo Manuel Castells: «El cambio ya está en marcha en los ámbitos locales y autonómicos y esto será decisivo. Pero a escala estatal, antes de llegar al gobierno con voz propia necesitan construir hegemonía en la sociedad. Y eso nunca se ha hecho adaptándose a lo que hay sino abriendo las mentes a lo que puede haber».

Conscientes del principio de que todo lo global tiene siempre una respuesta local, y que la emergencia de estas grandes áreas urbanas despierta casi simétricamente la reivindicación de lo cercano como refugio, estos alcaldes han dado prioridad a la reforma y revita-

lización de los barrios, los ladrillos con los que se construyen las grandes urbes. Colau, especialmente, pero también Manuela Carmena en Madrid y Joan Ribó, en Valencia, entienden que la nueva metrópolis tiene nuevas centralidades y que es en los barrios donde se cocina la coherencia. En las ciudades centrales, densas y compactas, la diversidad y la realidad multicultural es más visible y consecuentemente más fácil de gestionar. El problema está en las periferias, especialmente si albergan a sectores desprotegidos, población inmigrante o marginación; la convivencia resulta más complicada y la posibilidad de conflicto es mayor. Por eso, la ciudad democrática del siglo XXI se construirá desde las periferias o no será funcional.

David Harvey, uno de los pensadores marxistas más originales del momento, defiende la centralidad del terreno urbano en las luchas de clase contemporáneas. Los procesos de desindustrialización y deslocalización, explica, han destruido el espacio social tradicional; ni la fábrica del siglo XIX o la del XX, ni los movimientos sindicales son ya los puntos de articulación social. Y señala: es el barrio, como territorio, donde está la capacidad de coordinación de fuerzas diferentes que luchan por la politización de la cotidianidad.

