

# MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS. PRESUPUESTOS PARA SUS ANALISIS

P O R

LUIS MORELL OCAÑA

**SUMARIO:** A) EL PROCESO DE CONFIGURACIÓN CONTEMPORÁNEA DE LAS CIUDADES Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS, COMO EXPRESIÓN DE UN INTENTO DE MOVILIZACIÓN POLÍTICA GLOBAL: 1. *Significación global de los movimientos sociales urbanos.* 2. *El centro y la periferia de las ciudades: la expresión de un antagonismo social y político.* 3. *Los movimientos sociales urbanos como expresión de un intento de movilización política global; movimientos y partidos políticos.*—B) LA CIUDAD Y SU REFORMA SOCIAL Y POLÍTICA: 1. *El desajuste entre las estructuras de gobierno y la participación ciudadana.* 2. *Los movimientos sociales urbanos, en cuanto catalizadores de la reforma política de la ciudad.*—C) EL BARRIO O UNIDAD RESIDENCIAL, COMO MARCO DE REFERENCIA: 1. *Los movimientos sociales urbanos, en cuanto portadores de la problemática de las unidades inferiores de la trama urbana.* 2. *Las reivindicaciones: origen y contenidos básicos.*

A) EL PROCESO DE CONFIGURACIÓN CONTEMPORÁNEA DE LAS CIUDADES Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS, COMO EXPRESIÓN DE UN INTENTO DE MOVILIZACIÓN POLÍTICA GLOBAL

## 1. *Significación global de los movimientos sociales urbanos*

Salvando excepciones notorias, la actual literatura sobre movimientos sociales urbanos en España se atiene, tanto en sus formas de expresión como en su contenido, a los patrones más clásicos de la lucha política. Producida de modo habitual por los propios protagonistas, redactada con el énfasis que proporciona la seguridad de estar diseñando una herramienta decisiva, emplea por lo común el lenguaje directo de la descripción y la consigna. Sin preocuparse de más. Según se advierte, precisamente, en uno de sus documentos, porque «sólo sobre la base de esas experiencias (las que discurren en el interior de las barriadas periféricas) se puede consolidar una teoría que realmente quiera transformar la realidad social. La acción práctica y la realidad objetiva se dan previamente a cualquier teorización

*y no puede haber una teoría política correcta sin basarse en la lucha real de las masas sea cual sea el frente específico en que ésta se desarrolla» (1).*

Una sola objeción a esta enfática afirmación: estos movimientos son un capítulo más de la ya larga historia social de la ciudad, historia que proporciona un marco de referencia y una experiencia capaz de otorgarles un significado relativamente preciso; y esta literatura forma parte, además, por su estilo y contenido, del género panfletario —expresión a emplear sin el menor prejuicio peyorativo— que casi sin soluciones de continuidad permanece, como un género más y no de los de menor trascendencia, en la historia del pensamiento político. Al margen, con frecuencia, de una pretensión científica depurada —ni falta que le hace, porque esa pretensión es propia de otro entorno vital— y con el lenguaje apropiado a las circunstancias, resulta ser en gran parte la traducción —a pie de obra— de creencias sociales vigentes en esta época e, incluso, de alcance universal. Como HOTMAN en su *Franco-Galia* o SIEYES en su *Tièrs Etat*, cuando situaron a nivel de mentalidad colectiva las especulaciones sobre el tiranicidio de la Escolástica Medieval, o la filosofía social de ROUSSEAU, se efectúa en este caso una aproximación de principios universalmente admitidos de ordenación de la convivencia política, al lenguaje y a las vivencias cotidianas de la porción mayoritaria de la población.

Por supuesto, esta aproximación viene frecuentemente envuelta en las expresiones concretas de programas de reforma que se lanzan, casi siempre, desde el ángulo menos iluminado del espacio político: las creencias quedan en el transfondo de las formulaciones ideológicas, y de ahí el carácter, el estilo, de esta literatura hecha por y para quienes dialogan o gritan en las fronteras desde fuera del sistema establecido. Es natural, puesto que tanto la mayoría de las élites reformistas, como los posibles beneficiarios de la postulada reforma social, han venido quedando sistemáticamente al margen del panel de la política española; extramuros del sistema establecido, lo único que vale y cuenta, y hasta lo único que propician las circunstancias, es este género de documento político que busca todo el impacto que cabe esperar según la temática que plantea. Es decir, responde a una situación de marginación efectiva realizada por quienes, aunque sean

---

(1) REBOLLO, RODRÍGUEZ Y SOTOS: *El movimiento ciudadano ante la democracia*, Madrid, 1977, p. 21.

los menos, tienen otros problemas y hasta viven otra historia, en la medida en que son titulares del poder social y político.

Sin embargo, estos movimientos sociales están apuntando hacia unos objetivos situados en la entraña misma de la vida colectiva contemporánea. Así, en primer lugar, están poniendo en cuestión uno de los rasgos más negativos de la cultura capitalista, cuyo desenvolvimiento pivota sustancialmente sobre la vida urbana: es un género de civilización que se nutre de la desagravación, con la consiguiente emigración masiva a las ciudades y la generalización del desarraigo personal; es un tipo de vida urbana que estructura las ciudades sobre la base de reflejar espacialmente la actual división de la sociedad en clases y que distribuye, también sobre el espacio, de un modo absolutamente desigual los bienes de consumo colectivo. Al margen de este marco de referencia de carácter general, los movimientos sociales urbanos tienden, ya en un horizonte más concreto, a romper el cerco que por causas de muy diversa índole ha sido impuesto a la participación generalizada en el gobierno municipal; propugnan, desde cada una de las ideologías que les han venido proporcionando fuerza motriz una profunda reforma del régimen local. Y, en último término, ponen de relieve las consecuencias negativas de un urbanismo limitado en sus objetivos a la pura construcción de viviendas, y configurada institucionalmente como un orden cerrado a la ciudadanía simple: aspiran a hacer realidad la transformación de la práctica urbanística, sacándola de la mentalidad interesada del ensanche y llevándola a una concepción en la que su clave resida en la creación de espacios de vida colectiva dotados de todo aquello que la sensibilidad y las exigencias de nuestro tiempo conceptúan como indispensable para la vida urbana.

## 2. *El centro y la periferia de las ciudades: la expresión de un antagonismo social y político*

Tomemos como punto de partida un hecho evidente: las ciudades vienen constituyendo, desde la aceleración industrial del último siglo y medio, el punto de llegada de una emigración masiva. Entre 1950 y 1970, la población asentada en los núcleos de más de 10.000 habitantes ha crecido en un 80 por 100, mientras que el crecimiento de la población total ha representado sólo un 21 por 100. Lo que matiza las consecuencias del fenómeno no es, a pesar de todo, su intensidad, sino también los datos cualitativos: el desarraigo que conlleva y la

ubicación del emigrante en un ambiente social absolutamente extraño. Cabe en este sentido, precisar más: en el período considerado, los núcleos rurales de menos de 2.000 habitantes han perdido más de dos millones y medio de habitantes, de los cuales dos millones corresponden al último decenio (2). Y no cabe esperar, por ahora, un cambio de signo ni en el fenómeno migratorio ni en sus consecuencias sociales y políticas (3). Ante todo, porque el deterioro de la cultura rural (4) es un proceso histórico desencadenado por causas muy complejas, algunas de las cuales nacen en la entraña misma del tipo antropológico que ha engendrado el sistema de vida de la Europa

---

(2) DIEZ NICOLÁS, J.: *Componentes del crecimiento de la población de España (1900-1960)*. «Revista Internacional de Sociología», núms. 116-117, 1971; del mismo autor: *La medida de la concentración provincial de la población en España, 1900-1960*. «Revista Internacional de Sociología», núms. 101-102 y 103-104, 1968; del mismo autor: *Tamaño, densidad y crecimiento de la población de España (1900-1960)*. «Revista Internacional de Sociología», núms. 109-110, 1970; GINER, S., y SALCEDO, J.: *Un vacío teórico: la explicación causal de la migración*. «Agricultura y Sociedad», núm. 1, 1978; PÉREZ DÍAZ, J.: *Estructura y dinámica de los movimientos de población en España, 1900-1960*. «Anales de Moral Social y Económica», núm. 8, Madrid, 1965.

(3) Una evaluación y prospectiva, con una crítica de las previsiones oficiales de los pasados planes de desarrollo, entre otros, en CAMPOS NORDMAN: *Estructura agraria en España*, Madrid, 1967; TAMAMES, R.: «El sector agrario», en el volumen colectivo *España ante la integración económica europea*, Barcelona, 1966; del mismo autor: *Introducción a la Economía Española*, Madrid, 1972. El equipo de A. DE MIGUEL viene expresando su punto de vista en: FUNDACIÓN FOESSA, *Informe sociológico sobre la situación social de España*, de 1968 y 1970; DE MIGUEL, A., y SALCEDO, J.: *Dinámica del desarrollo industrial de las regiones españolas*, Madrid, 1972; DE MIGUEL, A.: *Manual de Estructura Social de España*, Madrid, 1974; del mismo autor: *Recursos humanos, clases y regiones en España*, Madrid, 1977. Véase también NADAL, J.: *La población española*, Barcelona, 1973; DEL CAMPO, S.: *Análisis de la población de España*, Barcelona, 1972; SÁEZ, A.: *Población y actividad económica en España*, Madrid, 1975; GAVIRIA, M.: *La población activa agraria real en España*. «Agricultura y Sociedad», núm. 1, 1978. Para un análisis del problema, en el marco del sector agrario, en NAREDO, J. M.: *La evolución de la agricultura en España: desarrollo capitalista y crisis de las formas de producción tradicionales*, Barcelona, 1974. LEAL, J. L.; LAGUNA, J.; NAREDO, J. M., y TARRAFETA, L.: *La agricultura en el desarrollo capitalista español*, Madrid, 1975; son de destacar, desde una perspectiva sociológica, los trabajos de PÉREZ DÍAZ, V.: *Estructura social del campo y éxodo rural. Estudio de un pueblo de Castilla*, Madrid, 1968; *Emigración y cambio social*, Barcelona, 1971; *Pueblos y clases sociales en el campo español*, Madrid, 1974.

(4) BARÓN, E.: *El final de campesinado*, Madrid, 1971; CARRIÓN, P.: *La reforma agraria de la segunda República y la situación actual de la agricultura española*, Barcelona, 1973; GAVIRIA, M.: *El desarrollo regional contra la sociedad rural. El neorruralismo como modo de vida*. «Revista de Estudios Agrosociales», núm. 84, 1973; GOROSQUIETA, J.: *El campo español en crisis*, Madrid, 1973; KONIG, R.: *Sociología de la comunidad rural*, trad. cast., Madrid, 1971; MALEFARIS, E.: *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, 1970; RAMBAUD, P.: *Société rurale et urbanisation*, París, 1969; WOLF, E. R.: *Las luchas campesinas del siglo XX*, Madrid, 1974.

moderna y contemporánea (5). Después, y en cuanto a las consecuencias, porque esa oleada emigrante queda alineada, junto con quienes están en las mismas o parecidas posibilidades de despliegue vital, en los anillos sucesivos de crecimiento de unas ciudades dejadas al casi libre albedrío de los agentes privados de la urbanización. Esa corriente migratoria y quienes ya en la ciudad comparten un mismo horizonte vital, acceden a un sistema urbano que ha quedado dispuesto para integrarle en un universo social y político consciente o inconscientemente preparado y dispuesto para la lucha de clases. Universo configurado sobre estos dos factores básicos:

1.º Como ha escrito DELLA PERGOLA, refiriéndose a la situación urbana italiana—en tantos rasgos coincidente con la española—en los desarraigados de las ciudades, el drama del cambio social ha creado una brecha profunda en los mismos, hasta tal punto, que ha conseguido sintetizar los extremos opuestos: una psicología desviada por la destrucción de los valores indivisibles del pueblo de origen, y, al mismo tiempo, una increíble propensión a la integración social, cualquiera que sea el modelo de integración que se les proponga (6).

2.º La ciudad capitalista, como consecuencia más inmediata de los distintos valores que alcanza el suelo, está organizada en zonas, cada una de las cuales tiende a albergar y proporcionar un diverso modo de vida a las distintas clases sociales: «un nuevo frente ciudadano ha nacido: obreros profesionales, amas de casa, pequeños y medianos comerciantes, poseen una residencia común, unos salarios parejos, unos problemas comunes» (7).

Es así como la ciudad contemporánea tiende a expresar sobre su superficie la estructura de clases en que la sociedad se divide, proporciona proximidad física e identidad de albergue a quienes se encuentran en una misma situación social y económica. Si ahora se recuerda la fuerte propensión de los miembros de una misma clase a expresar

---

(5) Vid., entre otros, CASSIRER, E.: *Substance and Function and Einstein's theory of relativity*, Chicago-Londres, 1923; DILTHEY, W.: *Hombre y mundo en los siglos XVI y XVII*, trad. cast., México, 1947; DOBB, M.: *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*, trad. cast., Buenos Aires, 1971; FREYER, H.: *Teoría de la época actual*, trad. cast., México, 1958; MUMFORD, L.: *Técnica y Civilización*, ed. cast. de Madrid, 1971; SOMBART, W.: *El Capitalismo moderno*, trad. italiana, Torino, 1967; VON MARTIN, A.: *Sociología del Renacimiento*, trad. cast., México, 1946; WEBER, M.: *Economía y Sociedad*, trad. cast., México, 1964.

(6) DELLA PERGOLA, G.: *La conflictualidad urbana*, trad. cast. Barcelona, 1972, página 86.

(7) Del contenido del documento de presentación de la Federación de Asciaciones de Vecinos de Madrid (apud. CIDUR: *Madrid-Barrios*, 1975, p. 22).

una solidaridad, se podrá concluir que se dan todas las condiciones para que la tensión de la periferia frente al centro—que expresan hoy con harta frecuencia los movimientos sociales urbanos—tienda a ser expresión de una contraposición y lucha de distintas clases sociales. En este sentido, las unidades residenciales de la periferia actúan hoy como catalizador de los movimientos reivindicativos con la misma fuerza que en su día actuó la fábrica. Como se recordará, la revolución industrial del siglo XVIII terminó con la producción en taller y artesana (8). La máquina produjo la concentración de los trabajadores en grandes edificios, bajo la directa inspección de los patronos o de sus agentes y capataces. Poco a poco, pese a la resistencia dramática de los trabajadores, éstos fueron teniendo que abandonar sus pequeños talleres e incorporarse a la fábrica, que desde el punto de vista de la eficiencia productora tenía sobre aquéllos una superioridad indiscutible y hacía prácticamente nula toda posible competencia.

El surgimiento del sistema de producción en fábrica fue uno de los más elocuentes ejemplos de la tendencia general hacia la producción en gran escala, clase de producción que es la característica primaria del moderno sistema económico. El aumento de volumen de la unidad industrial fue paralelo al aumento de volumen de la unidad comercial; así como del pequeño taller artesano se pasó a la gran fábrica, del comerciante individual se fue pasando sucesivamente a la asociación, a la sociedad con responsabilidad limitada, a la sociedad anónima y al *trust*. De todo este proceso hay, desde el punto de vista social, varias consecuencias de primer orden; se acaba de señalar una: es el nacimiento de la fábrica, el tránsito del taller a la fábrica. Aunque ordinariamente no se insista demasiado en ello, la fábrica es una de las instituciones claves, no sólo en el ámbito económico, sino también en el orden social contemporáneo. La fábrica no sólo condiciona el modo de vida de la mayor parte de la población urbana, sino que también va a generalizar pautas de conducta en el proletariado, va a hacer posibles actitudes generales, colectivas; en la fábrica hace crisis, desde el principio, la antinomia capital-trabajo y se plantea como conflicto social. La fábrica es, en definitiva, el eje a cuyo alre-

---

(8) MANTOUX, P.: *La Revolución industrial en el siglo XVIII*, trad. cast. Madrid, 1962; ASHTON, T. S.: *La Revolución industrial*, 3.ª, ed. cast. México, 1959; MORI, G.: *Revolución industrial. Historia y significado de un concepto*, trad. cast. Madrid, 1970.

dedor van sedimentando los más característicos episodios de la historia social contemporánea (9).

Si la fábrica fue, a lo largo del siglo XIX y lo que llevamos del XX, el ámbito en el que un amplio estrato social adquirió conciencia del desequilibrio en las relaciones capital-trabajo y se entabló una lucha decidida, cuyo final aún no es conocido, por encontrar una situación más justa para quien aporta trabajo, ahora la periferia de las ciudades está cumpliendo un papel semejante en un marco nuevo de la controversia social. En la fábrica nació el sindicato y, desde entonces, la organización económica no ha cesado de variar su rumbo para orientarse, con mayor o menor violencia, por la brújula de soluciones de justicia. En la ciudad, en la controversia actual de la periferia frente al centro, el problema no es de organización económica pero sí de organización social. Desembocamos en un nuevo capítulo de la historia de la ciudad en el que el rasgo más característico es y será la reivindicación de unos derechos sociales—vivienda, sanidad, cultura, etcétera—, que la periferia pretende conseguir de los estratos dominantes en la vida política local y en el aparato del Estado; y cuyo tratamiento social se hace cada vez más colectivo e interdependiente (10). Este es, con toda probabilidad el rasgo que mejor define el presente y el futuro inmediato de la ciudad, en cuanto estructura social. No podía ser menos: si la ciudad es la sede genuina de la alteridad humana, es lógico que sea como un espejo que refleje la lucha social de nuestro tiempo.

### 3. *Los movimientos sociales urbanos como expresión de un intento de movilización política global: movimientos y partidos políticos*

La temática de los movimientos sociales urbanos ha de situarse, necesariamente, en ese amplio marco de comprensión (11). Es una controversia social y política que no se circunscribe, desde luego, a

(9) FREYER, H.: *La época industrial*, trad. cast. Madrid, 1961; HOBBSAWM: *Las revoluciones burguesas*, trad. cast. Madrid, 1963.

(10) CASTELLS, M.: *Movimientos sociales urbanos*, trad. cast. Madrid, 1974, p. 8.

(11) Sobre los movimientos sociales urbanos, en España, *vid.*, entre otros, ANGULO URIBARRI, J.: *Cuando los vecinos se unen*. Madrid, 1972; BORJA, J.: *Les mouvements sociaux urbains en Espagne*. «Espaces et Sociétés», diciembre de 1976, núm. 19, pp. 37-59; BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN: *Las Asociaciones de vecinos*. Madrid, 1977; CASTELLS, M.: *Ciudad, Democracia y Socialismo. La experiencia de las Asociaciones de vecinos en Madrid*. Madrid, 1977; CAPEL, H.: *Política urbana y luchas sociales*, Barcelona, 1976; CIDUR: *Madrid/Barrios 1975*, Madrid, 1976; CIDUR: *Movimiento de barrios y partidos políticos*, Madrid, 1977; EQUIPOS DE ESTUDIO: *La lucha de barrios en Barcelona*, Madrid, 1976; GARCÍA FERNÁNDEZ, J., y GONZÁLEZ RUIZ, M. D.: *Presente y futuro de las Asociaciones de vecinos*, Madrid, 1976;

situaciones de déficit de servicios en barriadas determinadas, sino que con frecuencia pone en cuestión la teoría y la práctica del gobierno de las comunidades humanas (12). Cualquier limitación de planteamiento corre el riesgo de desentenderse de la energía o de los hilos que mueven la trama (13). Al menos, así han sido planteados estos movimientos por muchos de los activismos políticos que han servido de catalizador principal. Bien claramente suele exponerse su techo ideológico en los documentos al uso. Así, por ejemplo:

«el desarrollo de los movimientos urbanos, con sus programas reivindicativos, con sus reivindicaciones profundas respecto a la vida social en la ciudad, el carácter y funcionamiento de los equipamientos colectivos, el control de la gestión municipal, expresa la oposición a un modelo de sociedad y de desarrollo, en una dimensión de la crisis social y cultural más profunda que vive la sociedad capitalista, acentuada en nuestro país por el carácter más desequilibrado y desigual de nuestro desarrollo y por la crisis política e ideológica del sistema de dominación imperante» (14).

Por ello, parece conveniente separar tres planos distintos, en la dinámica de los movimientos sociales urbanos en los últimos años. Uno, primero, que pretende engarzar con fenómenos de movilización política de nivel y planteamientos que desbordan con mucho el horizonte que pueda serles propio: son movilizaciones a nivel de Estado. Es frecuente, por ello, encontrar exposiciones o encuestas en las que se formula una programación ideológica de la reforma de la institución estatal y de la trama de relaciones sociales a todos los niveles (15).

---

OMENACA, V.: *Movimiento ciudadano: crisis*. Bilbao, 1977; REBOLLO, RODRÍGUEZ Y SOTOS: *El movimiento ciudadano ante la democracia*, citado; RODRÍGUEZ VILLASANTE: *Los vecinos en la calle*, Madrid, 1975; VARIOS: *Las Asociaciones de vecinos en la encrucijada*, Madrid, 1977; VARIOS: *La acción de Barrios*, «Documentación Social», núm. 19.

(12) Véase el documento de CIDUR: *Movimiento de barrios y partidos políticos*, citado en la nota precedente.

(13) «Tal es el cuadro, confuso y lleno de contrastes, donde se entremezclan nuevas contradicciones sociales y el boyescutismo, el rechazo de nuevas formas de opresión y el culto por el pasado, la lucha revolucionaria y la defensa del estatuto social de la vecindad» (CASTELLS, M.: *Movimientos sociales urbanos*, Madrid, 1974, 1.ª ed. cast., p. 2).

(14) REBOLLO, RODRÍGUEZ Y SOTOS: *El movimiento ciudadano ante la democracia*, citado, p. 20

(15) Es prototípico el volumen de EQUIPOS DE ESTUDIO: *La lucha de barrios en Barcelona*, citado.



Durante el período en que los partidos políticos no contaban con el reconocimiento de la Ley, los movimientos sociales urbanos les han servido de ventana a través de la cual hacían presentes a la sociedad en su conjunto las demandas de reforma política global. En este aspecto, es evidente que se transparenta aquí un doble proceso de instrumentación; instrumentación del movimiento urbano en favor de la reforma política general, e instrumentación de la lucha de barrios como escenario de estrategias, también globales, de partido político.

Ahora bien, una vez alteradas las condiciones primitivas de desenvolvimiento de los partidos, accediendo la mayoría de éstos a su reconocimiento por la legalidad, se plantea una bifurcación de objetivos y marcos de actuación, entre partidos y movimientos urbanos. Bifurcación claramente establecida a partir del referéndum de 1976 y las elecciones generales de 1977. Entonces, se acusa el impacto de las necesidades de movilización, para fines políticos globales y no locales, por parte de los partidos que han venido siendo impulsores de los movimientos urbanos, haciéndose a continuación ostensible la disminución de su actividad peculiar por parte de muchas asociaciones de vecinos. En el mismo año de 1977 se plantea con la mayor claridad el dilema. En el libro de OMEÑACA, *Movimiento ciudadano: crisis*, se escribe:

«lo que, desde el punto de vista creo que debemos rechazar, no es a los partidos trabajando "con y para" el barrio, sino a los partidos que persiguen intereses partidistas "a costa" de los barrios» (16).

No obstante, la situación extraparlamentaria, tras la derrota electoral, de diversos partidos de izquierda, les obliga a no romper los lazos con los movimientos urbanos, en la medida en que pueden ser vehículo y expresión de una actividad política de reivindicación y captación. Se cumple así, desde luego, una ley histórica que sitúa

(16) Cit. p. 110. HUERTAS CLAVERÍA, J., escribe que «el despertar público de la política de oposición no fue ajeno a la crisis del movimiento urbano barcelonés. Militantes políticos que habían entregado buena parte de su tiempo de activismo a las Asociaciones de vecinos tuvieron que redoblar esfuerzos en el lanzamiento público de sus partidos y dirigentes, del movimiento de barrios que nunca habían estado afiliados escogieron entonces partido, al poderlo hacer en unas condiciones hasta entonces imposibles. El resultado de este fenómeno, todavía no suficientemente analizado, repercutió en una baja de las actividades de las Asociaciones de vecinos» (*Las Asociaciones de vecinos en la encrucijada. El movimiento ciudadano en 1976-77*, cit., pp. 32-33). Vid. también las actitudes de distintos líderes de partidos en el volumen ya citado, *Movimiento de barrios y partidos políticos*.

frecuentemente en el interior de los movimientos urbanos españoles a los grupos políticos cuyo ideario es más radicalmente reformista y que, bien las circunstancias de ambiente político, bien la carencia de arraigo electoral, han ocasionado su falta de presencia parlamentaria. Puede decirse más, de la mano de la experiencia histórica: la larga lucha por la despolitización de los Ayuntamientos, emprendida por los equipos moderados que casi sin solución de continuidad se suceden en el poder a lo largo del siglo XIX y parte del XX, tiene mucho que ver con el arraigo en distintos núcleos de población de los grupos políticos radicales. Debe añadirse, además, que el propio radicalismo con que se plantean y frecuentemente fracasan, en la misma época, muchas de las revueltas locales (juntismo, cantonalismos), es consecuencia de este arraigo en el panorama político local de muchos movimientos políticos que ven perdida de antemano la batalla política global o de nivel estatal. Se evidencia así el contacto constante entre movimientos sociales urbanos y grupos políticos que postulan una reforma radical y que tienen carácter minoritario. Es éste uno de los riesgos, históricamente comprobados, de la política local cada vez que se abre a una participación ciudadana generalizada. Riesgo que se acentúa una vez que la historia social de la ciudad ha entrado en uno de sus períodos más críticos; y que a su vez disminuye en proporción a la expresividad reformista y al arraigo urbano de los partidos mayoritarios.

De todos modos, se ha de destacar el constante contraste entre esos liderazgos radicales y la base de los movimientos sociales urbanos. Aun sin referir la cuestión a los momentos en que el toque de rebato electoral consume todas las energías de las organizaciones políticas, la verdad es que imágenes idílicas como la del movimiento asambleario de la Cuba actual, descrito por Marta HARNECKER (17), distan mucho de ser compartidas por las inquietudes, la formación y hasta la atonía vital del ciudadano medio. De aquí que también, en este primer plano de contemplación, aparezca como rasgo dominante el foso ideológico que separa con cierta frecuencia a dirigentes de movimientos urbanos y posibles asociados. El ya citado OMEÑACA, analizando las causas de la crisis del movimiento ciudadano, señala:

«Otra cosa es que los planteamientos políticos vengan impuestos a las Asociaciones, y que no sean éstas quienes los descubran por sí mismas, dentro de la propia

(17) En *Cuba, ¿dictadura o democracia?* Madrid, 1978, 2.ª edición, pp. 112 y ss.

dialéctica de lucha ciudadana. Ocurre entonces, y tal vez sea ésta una de las causas de la crisis actual, que aparece una vanguardia politizada cuyos planteamientos políticos no son asumidos por las masas populares, y se da un distanciamiento enorme entre ellos y la base, para quien la política, si no la descubre con su propia lucha, es una abstracción despegada de la realidad. Si coincide que la vanguardia que actúa de ese modo está en la Directiva de una Asociación, entonces el distanciamiento se da entre ésta y los asociados, y en definitiva entre la Asociación y el barrio» (18).

En este sentido, el problema reside en la *autonomía* o *heteronomía* de los movimientos urbanos respecto de los partidos políticos. Si hasta ahora casi todo el impulso originario y las bases de sustentación han sido proporcionadas por los partidos, de ahora en adelante la subsistencia de unos movimientos urbanos con perfil social y político propio dependerá de la configuración de unos liderazgos igualmente propios, con capacidad de *movilización*. Pero, naturalmente, movilización de cara a los problemas de cada entorno singular propio. En tal caso, se cubriría uno de los más significativos vacíos del esquema representativo clásico. Como ha escrito ONOFRI para Italia, y la cuestión tiene evidentemente un alcance generalizado,

«Para entender la crisis que atraviesa el sistema político italiano, es importante subrayar este hecho de alcance decisivo: en la sociedad civil, en los individuos y grupos que actúan en ella se crearon, al nivel de vida cotidiana, necesidades y expectativas que el sistema político no sólo no está en capacidad de controlar (la crisis de las ideologías y de los partidos consiste precisamente en esto), sino que es inadecuado para satisfacer» (19).

---

(18) Obra citada, p. 111. Para el caso de Barcelona, BILASERO, M., y HUERTAS, J., señalan que tampoco puede negarse la evidencia de que en ocasiones las Asociaciones no han encontrado el camino de aproximarse a esos vecinos corrientes y molientes que debieran constituir, en una parte importante, el grueso de las fuerzas de cada Asociación («Los barrios de Barcelona en conflicto», en *Las Asociaciones de vecinos en la encrucijada*, cit., p. 34).

(19) *Poder y estructuras sociales*, trad. cast., Caracas, 1970, p. 128.

Para que tal evento ocurra, se requiere una progresiva toma de conciencia sobre la realidad de una comunidad de intereses, a nivel de barrio o distrito, que propicie el arraigo de estructuras voluntarias dirigidas por la correspondiente *élite social* (20). Si este paso se da estaremos ante un supuesto más de alteración del orden político clásico, en la medida en que se constituye un nuevo cauce de participación social y política en el seno del Estado (21).

## B) LA CIUDAD Y SU REFORMA SOCIAL Y POLÍTICA

### 1. *El desajuste entre las estructuras de gobierno y la participación ciudadana*

Hay un hecho absolutamente claro en nuestro Régimen local, y este hecho es el del fuerte desajuste entre sus estructuras de gobierno y el sentido de la participación ciudadana en el poder, que es consustancial al propio Régimen local. Frente a las creencias sociales que exigen una aproximación cada vez mayor entre el poder y el súbdito, en seguida se advierte que los poderes locales —en la gran ciudad más que en ningún otro lugar— se nos aparecen hoy con frecuencia a nivel de mentalidad ciudadana como un aparato que domina y aliena a la sociedad (22). Sensación que no es únicamente nuestra, ni derivada tan sólo de las secuelas que deja todo régimen autoritario, sino que está en la actualidad planteada en la generalidad de los Regímenes locales, motivando en su seno impulsos innovativos muy profundos.

Muchos son, entre nosotros, los obstáculos que se han venido oponiendo, en el marco de la cultura contemporánea —y bastará recordar, en concreto, las constantes limitaciones históricas de nuestro sistema

---

(20) Sobre el papel de las estructuras organizadas, depositarias de un poder social, al margen de los esquemas convencionales de la teoría política clásica, BOLACCHI: *Teoria delle classi sociali*, Roma, 1963; *vid.* también, GERMANI, G.: *Estudios sobre sociología y psicología social*, trad. cast., Buenos Aires, 1966; GREER, S. A.: *Organización social*, trad. cast., Buenos Aires, 1966; ROCHER, G.: *Introducción a la sociología générale*, vol. II, *L'Organisation sociale*, París, 1970; SIMPSON, G.: *El hombre en la sociedad*, trad. cast., Buenos Aires, 1964.

(21) KAMMLER, J.: «El Estado social», en ABENDROTH, W., y LENK, K.: *Introducción a la ciencia política*, trad. cast., Barcelona, 1971, pp. 114 y ss.; BURDEAU, G.: *L'Etat*, París, 1970, pp. 133 y ss.; sobre el amplísimo debate ideológico; JUTGLAR, A.: *Mitología del capitalismo*, Madrid, 1971.

(22) «Estamos ante nuevas formas de protesta que cuestionan directamente los modos de vida a que están sometidas grandes masas de población urbana en las grandes ciudades capitalistas» (CIDUR: *Madrid/Barrios 1975*, Madrid, 1976, p. 22), *cfr.* mi trabajo «La Administración local», en *La España de los años 70. La política*, Madrid, 1974, pp. 86 y ss.

representativo a escala local— a que este gran principio configurador del Régimen local se haga realidad. Hay, no obstante, dos que conviene en este caso destacar. En primer lugar, el carácter con el que el fenómeno de la urbanización intensiva se ha presentado en el sistema de ciudades (23); después, los caracteres con que se plantea y realiza la participación social y política en los grandes núcleos urbanos (24).

Por lo que hace al primero de estos hechos, hay que reconocer que el desarrollo urbano acelerado ha venido y viene teniendo lugar en términos en absoluto propicios para la constitución o el mantenimiento de aquellos vínculos de solidaridad interindividual que son propios y característicos de una unidad local de vida social. Y ello, tanto por la propia expresión física en que plasma ese desarrollo urbano como por las limitaciones de los vínculos de integración social que los grandes sistemas urbanos desarrollan en su seno. Es decir, por una parte la ciudad se ha venido prolongando físicamente de modo que los nuevos conjuntos edificados sólo asumen, en gran cantidad de casos, estas dos funciones elementales: la de habitación y la de tránsito viario; después, atendiendo a pautas de conveniencia individual de los constructores, pero no de planificación social, esos nuevos conjuntos edificados han visto cubiertas tan sólo algunas de las mínimas necesidades propias de su equipamiento social. Y sin un propio equipamiento social no puede haber auténtica vida colectiva en ellos: no hay un verdadero desarrollo de la comunidad, que resulta sólo físicamente establecida.

En principio, el ciudadano medio radicado en los módulos nuevos que se van incorporando a la ciudad ha venido tolerando la configuración del urbanismo como un orden cerrado a la ciudadanía simple y los consiguientes rasgos negativos del hábitat, tanto porque viene por lo común de una situación individual más deficitaria de la que acaba de encontrar (25), como por los condicionamientos del marco político

(23) Vid. los trabajos recopilados por GERMÁN, G., y sobre todo el inicial del propio recopilador en *Urbanización, desarrollo y modernización*, trad. cast., Buenos Aires, 1976. Para España, la síntesis de CAPEL, H.: *Capitalismo y morfología urbana*, Barcelona, 1975.

(24) Un intento de síntesis, en mi trabajo *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Madrid, 1972, pp. 143 y ss.

(25) Sobre condiciones de vida en comunidades rurales españolas, vid., entre otras, BRENNAN, G.: *Al sur de Granada*, Madrid, 1974; CAÑADOR, M. A., y HERCE, M.: *La Estrada, comarca del medio rural gallego: subdesarrollo y cambio*. «Ciudad y Territorio», núm. 3, 1972; CARO BAROJA, J.: *De la vida rural vasca*, San Sebastián, 1974; LINZ, J., y MADE, G.: «Factores humanos, élites locales y cambio social en la Andalucía rural». *Estudio socioeconómico de Andalucía*, vol. II, Madrid, 1970;

general de desenvolvimiento del problema. Su rebeldía puede haber recordado en situaciones episódicas el primitivismo que analizara HOBBSAWM (26). En todo caso, sin embargo, se habrá engendrado un déficit de solidaridad social, una situación de desintegración, una carencia de vida comunitaria que conduce frecuentemente al hombre, como mínimo, a una situación práctica de aislamiento frente a los demás, a la existencia de muchedumbres solitarias—según la conocida expresión de RIESSMANN (27)—y al debilitamiento de los vínculos propios de una auténtica comunidad local. Porque si bien es continua la constatación sociológica de que la dimensión social del hombre se ha alargado—gracias a las innovaciones en materia de medios de comunicación—hasta límites hasta hace poco insospechados, también es constatable que permanece sensiblemente igual en lo que se refiere a sus relaciones elementales, de contacto, en torno al lugar en que asienta la sede de su intimidad, su residencia (28).

---

LISON TOLOSANA, C.: *Antropología cultural de Galicia*, Madrid, 1971; MIRA CASTERA, J. F.: *Estratificación, generaciones y cambio social en una comunidad rural*. «Revista Española de Opinión Pública», núm. 19, 1970; ORTEGA VALCÁECER, J.: *La transformación de un espacio rural. Las montañas de Burgos*, Valladolid, 1974; PÉREZ DÍAZ, J.: *Emigración y sociedad en Tierra de Campos*, Madrid, 1969; PIT-RIVERS, J. A.: *Los hombres de la Sierra. Estudio sociológico sobre un pueblo de Andalucía*, Barcelona, 1971; SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J.: *Vida rural y mundo contemporáneo. Análisis sociohistórico de un pueblo del Sur*, Barcelona, 1976; SIGUAN, M.: *El medio rural castellano y sus posibilidades de ordenación*, Madrid, 1966; del mismo autor: *El medio rural en Andalucía Oriental*, Barcelona, 1972; ANLLO, J.: *Estructura y problemas del campo español*, Madrid, 1966; CAMPOS NORDMAN, R.: *El hombre en la realidad agraria española*. «Revista de Trabajo», núm. 17, 1967; CAZORLA, J.: «Las subculturas rural y urbana», en *La España de los años 70. La sociedad*, Madrid, 1972; GAMIR, A.: «El proceso de cambio y la desorganización social en la sociedad rural», en el volumen *La crisis de la agricultura tradicional*, Madrid, 1974; GARCÍA DELGADO, J. L., y ROLDÁN, S.: «Contribución al análisis de la crisis de la agricultura en España: los cambios decisivos de la última década». *La España de los años 70. La economía*, Madrid, 1973; de los mismos autores: «Las rentas agrarias en el contexto de la crisis de la agricultura tradicional española», en el volumen *La crisis de la agricultura tradicional*, Madrid, 1974; MEYNIER, A.: *Les paysages agraires*, París, 1958; PÉREZ DÍAZ, S.: *Emigración y cambio en la sociedad rural*. «Revista de Trabajo», núm. 17, 1967; SIGUAN, M.: *La emigración y su influencia sobre el desarrollo del campo*. «Revista de Estudios Agrosociales», núm. 58, 1967; UGARTE, J. L.: *Ciudades que crecen y campos que se despueblan*. «Anales de Economía», núm. 4, 1963.

(26) En *Rebeldes primitivos*, trad. cast., Barcelona, 1974, 2.<sup>a</sup> edic.

(27) RIESSMAN y otros: *La muchedumbre solitaria*, trad. cast., Buenos Aires, 1968; vid. también RUITENBEEK, H. M.: *El individuo y la muchedumbre. Identidad y sociedad de masas*, trad. cast., Buenos Aires, 1967; KARDINER, A.: *Fronteras psicológicas de la Sociedad*, trad. cast., México, 1955.

(28) CASTILLA DEL PINO, C.: *La incomunicación*, Madrid, 1970; ANZIEU, D. y MARTIN, J. Y.: *La dynamique des groupes restreints*, París, 1971; FROMM, E.: *Psicoanálisis de la Sociedad contemporánea*, trad. cast., México, 1967; BERGER, P. L., y LUCKMAN, T.: *La construcción social de la realidad*, trad. cast., Buenos Aires, 1972, segunda edición; CIMETED, M. S.: *El pequeño grupo*, trad. cast., Buenos Aires, 1963; HOMANS, G. C.: *El grupo humano*, trad. cast., Buenos Aires, 1963;

Pues bien, este hecho viene además apoyado en sus consecuencias por el modo en que se produce la integración de la persona en la gran organización social urbana. Integración ésta que se lleva únicamente a cabo a través de los grupos sociales secundarios (29): organizaciones profesionales, para el ocio, etc. Campos éstos que recogen alguna faceta característica de la vida personal—su ocupación predominante, por ejemplo— pero que dejan al margen todo aquello que el hombre ha de integrar y poner bajo la protección de los grupos sociales primarios; todo aquello que supone la relación de convivencia en sus niveles más elementales. Y queda como consecuencia el carácter desintegrador de la trama social cuando se carga a la cuenta de esos grupos secundarios mucho más de lo que pueden y deben proporcionar el hombre medio.

Pero todos estos problemas no se presentan igual en cualquier punto de la ciudad ni en cualquiera de los niveles sociales que la componen. Lo verdaderamente importante es que el punto más alto de su incidencia se da, precisamente, allí donde la participación social y política es menor. Es indudable, en este sentido, que la ciudad—y más específicamente aún, la gran ciudad—se «hace» y se gobierna de acuerdo con los niveles sociales medio y elevado. Hay, pues, y esto es lo que hace más preocupante el problema, un doble debilitamiento de la participación en la vida y el gobierno de la ciudad por parte del sector más numeroso de la propia población ciudadana (30). Este es un problema político fundamental al que, sin embargo, no le ponen remedio las propias instituciones hasta ahora previstas para la participación política local. Ello porque, ciertamente, todo el posible diálogo entre gobernantes y gobernados queda, como mucho, circunscrito a la periódica consulta electoral, al trance en el que se da o se

---

JOHANNOT, M.: *El individuo y el grupo*, trad. cast., Madrid, 1961; KLEIN, J.: *Estudio de los grupos*, trad. cast., México, 1961; OLMSTED, M. S.: *El pequeño grupo*, trad. cast., Buenos Aires, 1964.

(29) Vid. el excelente análisis de YOUNG, K.: *Psicología social del grupo, del líder y de los seguidores*, trad. cast., Buenos Aires, 1969; también, la panorámica crítica que recoge ONOFRI, F.: *Poder y estructuras sociales en la sociedad industrial de masas*, citada, pp. 147 y ss.; INKELES, A.; NEWCOMB, T. M., y otros: *La sociología contemporánea, III. El grupo y la persona*, trad. cast., Buenos Aires, 1969; DAVIS, K., SJOBERG, G., y otros: *La sociología contemporánea. IV. Demografía y estructura sociales*, trad. cast., Buenos Aires, 1969; SPROTT, W. J. H.: *Grupos humanos*, trad. cast.; Buenos Aires, 1964; JOHNSON, H. M. y otros: *El cambio social*, trad. cast., Buenos Aires, 1967.

(30) Cfr. las conclusiones de la *XII Conferencia Internacional de Asistencia Social*, publicadas por el Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1967; RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.: «Actitudes políticas en los medios rural y urbano». *La concentración urbana en España. Anales de moral social y económica*, Madrid, 1969.

retira la confianza a personas determinadas que aspiran a ocupar los resortes del gobierno municipal. Es verdad que la consulta electoral ha debido ir siendo completada con otra serie de mecanismos e instituciones destinadas a dar continuidad y contenido al diálogo entre gobernantes y gobernados. Pero también constituye un dato constante el de que, por razones demasiado largas como para detenerse ahora en ellas, estas instituciones destinadas a producir, en el plano del Régimen local, el encuentro entre gobernantes y gobernados quedan habitualmente circunscritas en su uso, como se acaba de señalar, a la población de nivel económico medio o alto. La consecuencia de todo esto es la pérdida del enlace entre el hombre medio y la comunidad urbana: frente a la deseable integración del hombre en la comunidad, la alienación del hombre por la gran ciudad (31). Esto es, todo lo contrario de lo que debe pretender un Régimen local.

Más o menos oscuramente esta consecuencia ha sido percibida por el legislador y, en los últimos años, por la propia sociedad urbana, engendrando en cada caso algunas soluciones concretas. Por parte del legislador, dando vida a instituciones a través de las cuales sea inducida esa respuesta social que, quiérase o no, precisa siempre el poder público, y, por parte de la sociedad urbana, mediante organizaciones en las que, con grado muy diverso de institucionalización, esa respuesta social es espontánea.

## 2. *Los movimientos sociales urbanos, en cuanto catalizadores de la reforma política de la ciudad*

He aquí, pues, el segundo plano de contemplación del tema, el específicamente municipal. Es en él donde los movimientos urbanos de otros países, en los que el mismo empezó antes que aquí, encontró mejores condiciones políticas de desenvolvimiento, cuajando en ocasiones en reformas de importancia, bien desde la perspectiva de un cambio profundo en la orientación de la política municipal (32), bien

---

(31) Cfr. la conocida significación en DURKHEIM, del concepto de *solidaridad orgánica y de anomia*, en *Las reglas del método sociológico*, trad. cast., Buenos Aires, 1973; en *De la División del trabajo social*, trad. cast., Buenos Aires, 1973, y en *Le suicide, Etude sociologique*, París, 1897, sobre ambos conceptos, *vid.* también MERTON, R. N.: *Teoría y estructura sociales*, trad. cast., México, 1965; GERMANI, G.: «Cambio rápido, anomia y desintegración social», en JOHNSON y otros: *El cambio social*, citado. Para España, GARMENDIA, J. A., y GUBERN, S.: «Comportamiento desviado en España». *La España de los años 70, La sociedad*, Madrid, 1974.

(32) *Vid.* la experiencia francesa, en POUYET, C.: «Les unions de quartiers», en *Aménagement du territoire et développement régional*, II, Grenoble, 1968-69. Cfr. igualmente los ensayos contenidos en la obra de CASTELLS, M.: *Movimientos so-*



desde la de reorganizar la propia estructura del gobierno local (33). Evidentemente, las tensiones generadas por el proceso de configuración de las ciudades salen a la superficie y tienden a cobrar una expresión característica de modo permanente, es decir, más allá de las elecciones municipales. En principio, la conflictividad urbana se constituye, pues, en el hilo conductor de una reforma de la ciudad como sistema social (34). Ahora bien, a nadie puede ocultarse toda la trascendencia de una reorganización social de la ciudad. Tanto si se mira a la historia municipal como si se atiende al carácter actual de la ciudad como pieza clave de la sociedad contemporánea, necesariamente tenderán a reaparecer en este plano los objetivos políticos de carácter global o estatal. Escribe a este respecto T. R. VILLASANTE:

«Analizar la ciudad sin hacer referencia a la lucha de clases sería completamente absurdo, pues la ciudad no es más que una plasmación en el espacio de la historia, es decir, de la lucha de clases en sus diversas circunstancias concretas» (35).

Más aún, la crítica del sistema municipal imperante se viene realizando desde posiciones ideológicas atentas, sobre todo, a la reforma del Estado. Y ello, aun en los casos en que se postulan reformas tan aparentemente circunscritas a la escena política local como las que pretenden subrogar el sistema de asamblea en el lugar de la democracia representativa, seguras de que con aquél se impide la constitución de una organización que gobierna a espaldas del pueblo (36).

---

*ciales urbanos*, citado; CASTELLS y otros: *Madrid para la democracia. Propuesta de los comunistas*, Madrid, 1977.

(33) MINGASSON, C.: «La naturaleza y el papel de la institución municipal en el medio urbano; relaciones entre institución municipal, aparato de Estado y clases sociales», en el volumen colectivo *Urbanismo y práctica política*, trad. cast., Barcelona, 1974. Entre la muy amplia bibliografía italiana, DENTE, B.: *Il decentramento urbano in Italia e all'estero*, «Amministrare», 1972, pp. 9 y ss.; ROMANO, S. A.: *Il decentramento urbano, per quartiere: analisi e prospettive*, «Revista trimestrale di diritto Pubblico», 1974.

(34) TARRAGO, M.: *Política urbana y luchas sociales*, Barcelona, 1975; DELLA PERGOLA, G.: *La conflictualidad urbana*, citado.

(35) *Los vecinos en la calle. Por una alternativa democrática de la ciudad de los monopolios*, Madrid, 1978, p. 47. Para un planteamiento general, SACCO, G.: «Ciudad y sociedad en la nueva Edad Media»; en ECCO, V., y otros: *La nueva Edad Media*, trad. cast., Madrid, 1974.

(36) Oponiéndose a estas tendencias asamblearias, consigna CASTELLS que «El peligro de las iniciativas necesarias para avanzar en la dirección señalada de extensión de la democracia es que el movimiento ciudadano sea instrumentalizado en aras de una estrategia política radicalmente diferente de la descrita, que para simplificar llamaremos del doble poder o del poder popular. Se trataría, en este caso,

En realidad, si se observa con cierto detenimiento lo que queda debajo de la densa capa de abstracción y de ideología administrativizante que el Derecho público del xix superpuso al Régimen local hecho por los siglos de historia, se podrá contemplar en su nuda realidad el origen y fundamento permanente de las instituciones municipales. En ese trasfondo a que se alude, se encuentra casi siempre una *communitas civium*, una comunidad de ciudadanos que se ha constituido en torno a la ordenación y disfrute de unos bienes colectivos. Y frecuentemente, la expresión «comunidad» no tiene tan sólo un significado meramente sociológico, sino también plenamente jurídico: son los casos en que las vecindades se han ido constituyendo y traspasando siglos de historia sobre espacios de cultivo forestal y agrícola, cuya posesión y aprovechamiento pertenece, precisamente como titularidad colectiva, al «común» de los vecinos. Así nacieron y se consolidaron los Concejos rurales y las formas de propiedad comunitaria de la tierra (37).

Y si esto es, salvo excepciones, un mero recuerdo histórico, lo es porque se consumó entre nosotros ese proceso de abstracción en que se hunde el Derecho local del xix: que consuma la subrogación de una estructura administrativa remodelada—el Municipio—en el lugar de una estructura social hecha por la historia—el Concejo—y apoyándose en el fenómeno desamortizador y en las concepciones ideológicas del derecho de propiedad, ha conseguido, por ejemplo, emboscar en una institución abstracta y muy poco clara—los denominados bienes comunales, hoy titularidad municipal—las tradicionales manifestaciones de la propiedad colectiva de los pueblos. Recuérdese, a este respecto, cómo el Derecho local general del xix empieza refiriéndose expresivamente a los «pueblos» para luego sustituir esta

---

de oponer el movimiento ciudadano a las instituciones democráticas, la democracia directa a la democracia representativa, o, como dirían sus partidarios, la "democracia popular" a la "democracia burguesa". (*Ciudad, Democracia y Socialismo*, citado, p. 215). Para la experiencia italiana, la bibliografía que se cita en la nota 33.

(37) ALTAMIRA, R.: *Historia de la propiedad comunal*, Madrid, 1890; HINOJOSA, E.: «Origen del régimen municipal en León y Castilla», en *Estudios sobre la Historia del Derecho español*, Madrid, 1903; CÁRDENAS: *Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España*, Madrid, 1873-1880; DIEZ CANSECO, L.: *Sobre los Fueros del Valle de Fenar, Castrocabón y Pajares*, «Anuario de Historia del Derecho Español», vol. I, 1924; BENEYTO PÉREZ, J.: *Notas sobre el origen de los usos comunales*, «Anuario de Historia del Derecho Español», vol. IX, 1932; COSTA, J.: *Colectivismo agrario en España. Doctrinas y hechos*, Madrid, 1898; CAPDEQUI, J. M.: *El derecho de propiedad en la legislación de Indias*, «Anuario de Historia del Derecho Español», vol. II, 1925; SACRISTÁN: *Municipalidades de León y Castilla*, Madrid, 1877; NIETO, A.: *Bienes comunales*, Madrid, 1984; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura*, «Anuario de Derecho Civil», Madrid, 1976.

expresión por la de «Municipios», y cómo pasa casi imperceptiblemente desde el concepto de bienes «del común» al de bienes comunales de titularidad del Ayuntamiento (y no de los vecinos), ya concebido como sujeto de derecho con personalidad propia y distinta de la de los vecinos.

Los movimientos sociales urbanos suponen, entonces, un intento de trasladar al tejido urbano la idea y los objetivos que en el medio rural cumplieron históricamente los Concejos, adaptándola, por supuesto, a las distintas necesidades que en ese medio se aprecian. Y, sin poder contar con un patrimonio colectivo urbano—porque el Derecho urbanístico sigue anclado en una inequívoca admisión de dogmas por completo contrarios—, sí, al menos, aprovechar las energías sociales que hoy empiezan a manifestarse para incorporarlas a la vigilancia, conservación y gestión de funciones y servicios típicamente colectivos. Así, todas esas dotaciones de equipamiento social que la nueva Ley del Suelo incorpora al planeamiento urbanístico constituyen un marco idóneo para incorporar la ciudadanía simple a tareas de autogobierno, conservación y gestión. Curiosamente, resulta que el a veces puntilloso Derecho urbanístico del presente se ha olvidado casi por completo, precisamente, del problema de la conservación de las urbanizaciones y del equipo y servicios de las mismas—salvo en los casos de propietarios con capacidad económica de importancia—haciendo tácitamente recaer sobre los Municipios una carga muy pesada que un día u otro habrán de ir compartiendo con los interesados en su mantenimiento. No se trataría, pues, de entender jurídicamente de modo distinto lo que hoy son formalmente instalaciones comunes o bienes del dominio público municipal, pero sí de incorporar a los vecinos a la gestión de esas tareas propias hoy sólo del Ayuntamiento.

Junto a este tema, no desmerecerían en importancia otros relativos a servicios públicos básicos: así, actividades sanitarias, de ayuda social, representación y defensa de los consumidores, cultura, vivienda, etcétera. La participación directa de la ciudadanía en la gestión de actividades de esta índole, no sólo redundaría en un mejor desarrollo de los servicios públicos, sino que valdría tanto como, de verdad, llevar a la ciudad la tradición de autogobierno que se ha ido perdiendo. Y, desde luego, devolver a los vecindarios urbanos facultades que históricamente tuvieron y que ahora tantas y tantas veces están pidiendo desde la calle. Se trata, en definitiva, de generalizar el im-

perativo histórico más característico del Derecho local: el de asumir de modo completo, y en la forma en que la circunstancia exija, la función de ciudadanía.

C) EL BARRIO O UNIDAD RESIDENCIAL, COMO MARCO DE REFERENCIA

1. *Los movimientos sociales urbanos, en cuanto portadores de la problemática de las unidades inferiores de la trama urbana*

Y queda, en fin, un tercero y último plano de contemplación de los movimientos sociales urbanos: el que toma como entorno el ámbito del distrito o barrio y los problemas peculiares de cada uno de ellos. Es, por supuesto, su entorno propio, lo mismo que la fábrica ha sido y lo sigue siendo de los movimientos sindicales. Y se afirma aquí lo que se ha debido señalar de éstos: que el interés fundamental del sindicato en el sindicato reside en que éste descienda hasta el tajo o el taller «y ejercite allí, que es donde el trabajador está físicamente, sus poderes» (38). De modo que los enfoques más amplios de los movimientos urbanos, tanto en el plano estrictamente ideológico como en el reivindicativo, son por supuesto tributarios de este último, y es en él donde estos movimientos se juegan el ser o no ser (39).

En este marco, las organizaciones de barriada han debido de nacer y desarrollarse en medio de un clima cuyos dos rasgos decisivos han sido la *hostilidad* de las estructuras de poder constituidas y la *atonía* ambiental impuesta a todo movimiento colectivo de contracorriente. La propia ciudad, con sus estructuras de integración gravitando sobre los grupos secundarios de modo exclusivo, ha sido otro de sus grandes enemigos.

Sin embargo, han contado y cuentan a su favor con dos notables factores de impulso: el caudal de sociabilidad absolutamente desaprovechado por la organización social y política de las ciudades y la profunda irracionalidad de la propia vida urbana, hecha nacer bajo el principio de maximización del beneficio de la actividad de construcción de viviendas. Está, además, la inaplazable defensa del interés

---

(38) ALONSO OLEA, M.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, Madrid, 1963, p. 164.

(39) CASTELLS, M.: *Ciudad, Democracia y Socialismo*, citado, pp. 212 y ss.

(40) BERRIATÚA, J. M.: *Las Asociaciones de vecinos*, Madrid, 1977, pp. 177 y ss.; CASTELLS, M.: *Lutte des classes et contradictions urbaines: l'émergence des mouvements urbains dans le capitalisme avancé*, «Espaces et Sociétés» núms. 6-7, 1972.

vecinal (40) frente al olvido y la marginación por parte de las estructuras del poder constituido (41). De aquí que haya predominado siempre, y por encima de todo lo demás, la *reivindicación de bienes de consumo colectivo urbano*, según la expresión de M. CASTELLS (42).

Se trata, pues, de que la presión social ha ido engendrando organizaciones más o menos formalizadas (43), más o menos permanentes, que se constituyen para la defensa de un grupo determinado, para la reivindicación de servicios públicos indispensables o, en general, para la mejora de las condiciones de vida a nivel de barriada. La fuerte atonía de la vida colectiva de las últimas décadas ha podido emboscar la trascendencia de estos fenómenos organizativos, frecuentemente conducidos—como quedó expresado—por un activismo político cuyas metas han estado siempre mucho más allá de las reivindicaciones singulares de cada caso, y en medio, a veces, de un generalizado absentismo por parte de muchos de los directamente interesados. Concluir, sin embargo, incardinando la cuestión en el marco de la estrategia de una izquierda que ha aprovechado todos los huecos posibles para salir a la superficie de la política—en un mundo político dominado por fuerzas de otros colores—es minimizarla en exceso (44). La deficiente organización de la realidad urbana, mediante la

(41) Como escribe MUMFORD, planteándose «la tensión entre la pequeña asociación y la organización a gran escala, entre la autonomía personal y la regulación institucional, entre la diluida intervención local y el control lejano», en cuanto creadores de una situación crítica, «existen amplias zonas de la tecnología que pueden ser redimidas por el orden democrático, una vez que hayamos superado las compulsiones infantiles y los automatismos que amenazan ahora eliminar nuestros beneficios efectivos» (*Ahora le toca al hombre*, «Revista de Occidente», Madrid, 1963, pp. 278-279 y 289).

(42) Con esta expresión engloba CASTELLS (*Lutte des classes et contradictions urbaines...*, citado, pp. 4 y ss.) un elenco de necesidades colectivas que van creciendo al compás de la evolución social, pero que el sistema capitalista no tiende a cubrir porque constituyen el sector no rentable del mismo; de aquí el carácter abiertamente contradictorio, con los fundamentos del sistema, que presenta su reivindicación. Y por otra parte, la gestión de estas necesidades colectivas de la vida urbana presenta una nueva contradicción, en la medida en que está desmembrada en sectores y mediatizada por agentes económicos privados que intervienen en la creación y distribución de esos bienes.

(43) BANFIELD, E. C.: *La ciudad en discusión*, Buenos Aires, 1974; BONNIER, F.: *Les pratiques des associations de quartier et les processus de récupération*, «Espaces et Sociétés» núms. 6-7, 1972; «Documentación Social» núm. 8, 1972; MARTÍN MATEO, R.: *La eclosión de nuevas comunidades*, núm. 45 de esta REVISTA, 1964; MELOTTI V.: *Cultura e partecipazioni sociale nella città in trasformazioni*, Milán, 1966.

(44) Se trata, en definitiva, de una dimensión más en la evolución global de la convivencia política. Y, en concreto, de la posición de la persona en el entorno del Estado y las demás instituciones territoriales, cuya evolución viene presionada por las exigencias que se derivan del reconocimiento de determinados derechos individuales de carácter social y político. Frente al carácter, en general, negativo de los clásicos derechos individuales—la salvaguardia de una cierta esfera de liber-

actividad urbanística, se ha convertido en piedra de toque de muchas de las instituciones heredadas. Los déficits han originado impactos muy profundos en el sistema social clave de nuestro tiempo, que es sin duda alguna la ciudad. Y la reacción, por consiguiente, no puede ser medida recurriendo exclusivamente al sentido oportunista de la política de los partidos de izquierda. Con independencia del significado de los programas de éstos, y aun al margen de la contienda de las urnas —es decir, cualquiera que sea el resultado que arrojen— está en juego una revisión profunda del sistema de gobierno local, tanto en su aspecto de integración y participación de la ciudadanía como en el de distribución de los bienes de consumo colectivo sobre los que se asienta la vida urbana.

Y desde luego estas estructuras de, al menos por el momento, participación reivindicativa, estas organizaciones de defensa de los habitantes de una barriada pueden ser el mecanismo de promoción e integración de una comunidad, a menudo replegada sobre sí misma. Es, en efecto, bastante común que estas organizaciones se hayan constituido precisamente en oposición al resto de la ciudad, en una actividad de defensa frente a la propia ciudad, en la que ni se sienten ni han sido integradas. Si, aun al margen de la controversia política, o de los colores que en ella predominen, los Ayuntamientos aprovechan la dimensión positiva del lance, quizá sirvan las organizaciones de barriada para integrar desarraigados en la comunidad urbana en su conjunto. La experiencia de tantos y tantos comités de barrio en las ciudades francesas (45) demuestra, en efecto, que estas organizaciones pueden pasar de ser simples asociaciones de defensa y reivindicación, a constituirse en organizaciones intermedias entre la ciudadanía y el Ayuntamiento urbano; y, en cuanto tales, una estructura de participación adecuada a las características del gobierno local contemporáneo, sobre todo en las grandes ciudades. Una estructura de participación, y el tiempo dirá si, además, una parte de la organización administrativa municipal: aunque, en principio, parezca que la Administración municipal, en cuanto tal, deba acabar en el distrito y se haya afirmado que no tiene, por ahora, demasiado sentido que baje a un escalón o nivel más elemental.

---

tad—. Los nuevos derechos de carácter social y político suponen, como se sabe, una transformación profunda de las instituciones públicas (VAN DERVEN, J. M. J.: «Vers une philosophie des droits de l'homme», *Mélanges en l'honneur de Jean Sabin*, tomo I, pp. 341 y ss.).

(45) POUYET, C.: «Les unions de quartiers», *Amenagement du territoire et développement régional*, vol. II, Grenoble, 1968-69.

De todos modos, si desde la perspectiva de una administración municipal general la cuestión puede discutirse, desde el punto de vista de la concreta estructura organizativa del urbanismo, la importancia de estas organizaciones de barriada sube de punto. No sólo para adelantarse prácticamente —por parte del poder— a una presión social que, en un momento determinado, aparece como fuerza conflictiva, sino porque las mismas *pueden asumir un protagonismo real en el proceso de creación de la ciudad en cuanto trama de la vida cotidiana, en cuanto estructura social viviente*. Los urbanistas consideran terminada su tarea cuando la estructura física está levantada; la función de los administradores se llenará entonces de un contenido burocrático y financiero sencillamente absorbente. Por debajo de ellos y de su organización, una trama hasta entonces inerte cobra vida a partir de la terminación de las obras. Y para esta puesta en marcha hacia el objetivo de creación de la ciudad como conjunto de relaciones sociales permanentes, el nivel de barriada y las organizaciones de barrio pueden tener un papel decisivo (48). Pero es también antes, en la propia concepción y realización de la trama urbana, donde se encuentra el origen y los contenidos básicos del movimiento reivindicativo.

## 2. *Las reivindicaciones: origen y contenido básicos*

a) *Su origen, en las limitaciones de concepción del urbanismo, y en su práctica cotidiana:*

a') *La práctica urbanística, fruto de la concepción de la élite dominante, en el sector.*

La concepción práctica del urbanismo contemporáneo es, sobre todo, fruto de los intereses y necesidades de la élite que realmente ha construido la ciudad y ha dominado, de hecho o de derecho, los resortes del gobierno municipal: urbanizar es realizar una tarea de transformación del contenido del derecho de dominio, mediante la facultad de edificar; todo lo que queda al margen de la pura edificación de viviendas y de la vialidad estrictamente indispensable, queda en la práctica constreñida al campo de la actividad adminis-

(48) Afirmación que puede mantenerse, aunque haya que estar lejos de compartir la de SUZANNE KELLEX, sobre el hecho de que «las unidades íntimas, de pequeña escala, que prometen ser tanto equitativas como eficaces, ejercen una gran atracción en este siglo sobre el hombre común». (*El vecindario urbano. Una perspectiva sociológica*, trad. cast., México, 1975, p. 8.)

trativa. Y es sobre la Administración sobre quien al final se hace pesar el establecimiento de los servicios de interés general (47). De hecho, se ha venido olvidando que la actividad transformadora de suelo desemboca siempre y en todo caso en una configuración social del espacio: *que la transformación del espacio físico tiene única y exclusivamente por objeto dar vida a un espacio socialmente organizado*. Esto es, un colectivo cuyos miembros van a generar, de modo necesario, unas relaciones interindividuales de carácter permanente. Precisamente, la disposición adecuada del espacio físico, y la subsiguiente dotación de servicios—con lo que podrán cumplirse una serie de actividades indispensables de relación y abastecimiento, y no sólo de habitación—es una de las claves del éxito de la organización de la realidad urbana: el tránsito desde el mero *rassemblement* al verdadero grupo social, según la distinción establecida por J. P. SARTRE en su *Crítica de la razón dialéctica*.

La persistencia de la *mentalidad del ensanche*, en cuanto expresión plástica de un urbanismo conducido por las élites titulares del dominio del suelo y de la actividad de construcción—reduciendo a una mínima virtualidad organizativa las sucesivas reformas formalmente propuestas por el Derecho urbanístico—supone, ante todo, que el crecimiento de la trama urbana no se ha venido realizando con la finalidad de ir incorporando nuevas colectividades, coherentemente organizadas, a la vida de las ciudades, sino que ha tenido por objeto la realización del mayor beneficio posible para los propietarios del suelo y los que en esa posición se subrogan a fin de actuar, mediante la edificación, las correspondientes facultades dominicales. Ahora bien,

---

(47) Es éste el gran equívoco provocado por la superposición de las Leyes de Régimen Local y del Suelo, la primera de las cuales impone al Municipio el establecimiento de una serie de servicios urbanos mínimos, y la segunda configura muchos de ellos como obligación del promotor en los terrenos de nueva urbanización. El incumplimiento de la Ley del Suelo queda, según se advierte más adelante, parcialmente solapado por la vigencia de la Ley de Régimen Local. Para un planteamiento evolutivo, *vid.* el volumen *Estructuras y servicios urbanos y de vivienda* (Documentación básica del IV Plan de Desarrollo), Subsecretaría de Planificación, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1976, pp. 45 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *El urbanismo como hecho y la formulación de las técnicas jurídicas*, Santander, 1977; BASSOLS COMA, M.: *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1936)*, Madrid, 1973; BIDAGOR LASARTE, P.: *La coyuntura del urbanismo en España*, «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 162, 1969; del mismo autor: *Proceso evolutivo y situación en España del urbanismo*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1964; BOIX REIG, V.: *Presupuestos de eficacia de la gestión urbanística municipal*, Madrid, 1975; INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: «Inventario de problemas urbanísticos y sus causas», en *Seminarios y simposios. Conclusiones*, Madrid, 1971; GOTTMAN, J.: *Grandeza y miseria de la urbanización moderna*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1966.



este fenómeno de dominación encuentra una serie de puntos de apoyo cuya eficacia real empieza ahora a dejar paso a consecuencias absolutamente contrarias.

b') *Las concepciones relativas al planeamiento y ejecución del urbanismo, desde el punto de vista de la construcción de unidades residenciales:*

1.º *El escepticismo sobre la posible coherencia social de los segmentos de la trama urbana.*

Empecemos por señalar, en este sentido, la coincidencia en el tiempo de una concepción puramente lineal del crecimiento de las ciudades, y de una crisis de las creencias sobre la realidad urbana en cuanto estructura organizada a través de una serie de relaciones sociales primarias; relaciones que pudieran decantar a nivel de unidades residenciales inferiores, las cuales a su vez se inserten en la trama social de la ciudad, constituyendo la instancia de mediación entre el individuo y la ciudad. Durante largo tiempo, en efecto, las posiciones dominantes en el campo de la sociología ha venido sosteniendo que las unidades territoriales de convivencia, en cuanto *ecosistemas*, han quedado difuminados en fenómenos sociales de carácter más global; de tal manera que la comunidad local, como marco de referencia de la vida humana, sólo estaría realmente presente y con virtualidad organizativa en las sociedades en cuyo sistema de producción predomina el sector agrario, pero no en las sociedades industriales (48). En estas últimas, una de cuyas expresiones visibles sería la gran ciudad contemporánea, la fuerza arrolladora de los grupos secundarios habría situado al ciudadano en una relación de engarce con la ciudad en su conjunto, relegando la importancia de los grupos primarios, salvo el familiar, desde el punto de vista de la integración social. Un autor tan conocido como René KONIG ha podido, así, llegar a pronosticar la desaparición de estos grupos primarios territoriales a medida que las sociedades vayan alcanzando cotas más altas en su desarrollo (49).

La transcendente, en este sentido, es desde luego la confluencia de puntos de vista entre la tesis interesada de los protagonistas de la acción urbanizadora, de los planificadores del desarrollo urbano y de la óptica sociológica. Confluencia que tiene su expresión visible en

(48) CASTELLS, M.: *La cuestión urbana*, trad. cast., Madrid, 1974, «Documentación Social» núm. 8, 1972, entrevista con ALONSO HINOJAL, I, y DE MIGUEL, A.

(49) Véase *Sociología de la comunidad local*, trad. cast., Madrid, 1971.

la larga pervivencia de la *mentalidad de ensanche*: y aunque después haya ido enriqueciéndose la planificación urbanística, y la sociología urbana vaya abriendo una profunda brecha en el seno del anterior escepticismo generalizado (50), lo cierto es que la práctica del urbanismo contemporáneo ha venido marginando el factor local—la situación de la proximidad de residencia como lazo de integración social, sobre todo en las grandes ciudades—no pudiendo desarrollarse una comunidad allí donde no se han puesto las bases para hacer nacer unos valores que determinen una auténtica vida colectiva.

2.º *La insuficiencia de las previsiones del planeamiento; la inexistencia de los Planes Parciales, hasta la reforma de la Ley del Suelo, en 1975.*

Frecuentemente, estas limitaciones de concepción están sobre todo expresadas en la configuración de los Planes Parciales (51). Aprovechando la parquedad de las previsiones normativas de los mismos, antes de la reforma de la Ley del Suelo llevada a cabo el 2 de mayo de 1975, se observa que generalmente han concebido las distintas partes de la ciudad como elementos de un todo cuyo equipamiento, en el plano de las dotaciones de servicios, quedaba demasiadas veces situado en el casco antiguo o lugar central de la ciudad. De este modo, sin previsiones concretas—o incumplidas, cuando se hicieran—sobre servicios y equipamientos colectivos, la extensión de las grandes ciudades no ha dado lugar a unidades de convivencia con, al menos, una cierta autonomía social, cultural y económica, sino tributarias en todo del centro de la ciudad: salvo las funciones de habitación y vialidad, el resto de las funciones urbanas no han sido tenidas en cuenta, remitiendo en todo caso su expresión física al casco antiguo. Así se ha

---

(50) La defensa de la coherencia social de las unidades residenciales, en multitud de análisis concretos de barrios, algunos de los cuales se citan más adelante. Para un examen de la investigación sociológica, sobre todo en relación con la denominada Escuela de Chicago, VOYE, L., y REMY, J.: *La ciudad y la urbanización*, trad. cast., Madrid, 1976; TIMMS, D.: *El mosaico urbano*, trad. cast., Madrid, 1976; SCHMIDT-RELENBERG, N.: *Sociología urbana*, trad. cast., Madrid, 1976.

(51) ALONSO VELASCO: *El equipamiento urbano en el Plan Parcial de Ordenación*, «Ciudad y Territorio» núm. 1, 1969; ARNANZ DELGADO, R.: *Planes Parciales*, «Revista de Derecho Administrativo y Fiscal» núms. 13-14, 1966; PERALES MADUEÑO, F., y MARTÍN-CRESPO, J.: *El desarrollo de Planes Generales de Ordenación Urbana en Planes Parciales*, «Revista de Derecho Urbanístico» núm. 21, 1971; GONZÁLEZ-BERENGUER, J. L.: *Teoría y práctica del planeamiento*, Madrid; TERÁN, F.: «Un ejemplo característico de Plan Parcial», en el colectivo *Problemas del Urbanismo moderno*, Madrid, 1967; PERALES, F.: *La reforma de la Ley del Suelo*, «Revista de Derecho Urbanístico» núm. 49, 1976.

podido consolidar un crecimiento urbano centrado casi exclusivamente en la edificación de viviendas.

c') *El marco físico de desenvolvimiento de la actividad transformadora: la finca, y no el polígono, como unidad especial de actuación urbanística.*

Hay todavía una manifestación más de esa crisis teórica y práctica en la concepción de las unidades residenciales, manifestación que hace referencia al modo de cumplimiento de los propios Planes Parciales. El Derecho urbanístico se ha venido esforzando desde sus orígenes en el mundo contemporáneo por crear mecanismos en cuya virtud se produjese una movilización colectiva de los distintos derechos de propiedad afectados por el planeamiento parcial. Sin embargo, éstos se han movilizado tan sólo individualmente dentro del entorno físico de cada finca, y únicamente en contados casos la urbanización ha sido materialmente realizada a nivel de polígono. Las nuevas unidades residenciales han ido naciendo poco a poco, mediante un esfuerzo constructivo de aluvión, *al ritmo impuesto por cada propietario individual*. Consiguientemente, la actividad de transformación del suelo no se ha realizado casi nunca en el nivel espacial que le era propio, en el nivel sector o polígono. De aquí que el proceso de urbanización haya carecido de la perspectiva indispensable: la que corresponde a las unidades residenciales. Y de este modo, en suma, ha podido quedar en la oscuridad, sin plantearse casi nunca de modo expreso el tema de los equipamientos colectivos de esos grupos de viviendas contemplados—mal que bien—en el planeamiento. La realización material del urbanismo a nivel de parcela, y no de polígono (52), ha permitido en definitiva a los constructores soslayar más fácilmente el tema de los equipamientos colectivos; y ha impedido a los usuarios de las viviendas, también incorporados en forma de aluvión a los barrios, ser conscientes de que el urbanizador se alejaba, física y jurídicamente, de la actividad constructiva antes de terminar algo más que las viviendas.

d') *El desajuste entre la actividad de construcción de viviendas y la de dotación de los equipamientos colectivos.*

Esta falta de sensibilidad para percibir la trascendencia que para la vida urbana puede tener la creación de unidades residenciales cohe-

(52) Boix Ric, J.: *Presupuestos de eficacia de la gestión urbanística municipal*, Madrid, 1975, pp. 120 y ss.

rentes y mínimamente dotadas de servicios colectivos, se pone, en último lugar, de manifiesto en el desajuste constante entre actividad de edificación y actividad de dotación de los equipamientos colectivos propios de toda unidad residencial.

El crecimiento de las grandes ciudades es, ante todo, fruto de una mentalidad inversora movida únicamente por el afán de lucro de los propietarios, no frenado ni, al menos, acompañado de un esfuerzo inversor de carácter estrictamente social que situase, junto a las viviendas, los servicios colectivos correspondientes. Todo el énfasis del Estado ha quedado captado única y exclusivamente por la intención de paliar las necesidades angustiosas de vivienda; y, en todo caso, la ayuda estatal se ha volcado en este tema cerrando los ojos al del equipamiento: marginando así consciente e inconscientemente todas las demás facetas de la urbanización, entendida como actividad de creación de una realidad urbana organizada (53), y ello tanto si se trataba de compromisos del urbanizador como si se refería a dotaciones de servicios que corren a cargo del Municipio o del Estado. Se ha producido, pues, una degradación de la ciudad, en cuanto realidad organizada, mediante el incumplimiento sistemático de los compromisos del urbanizador y de los deberes de dotación de servicios municipales y estatales.

En todo caso, y después de que el urbanizador haya desaparecido de la escena, la Ley —sobre todo desde la reforma del Régimen local de 23 de julio de 1966— recurre a los usuarios de las viviendas, y mediante un sistema de financiación basado en las contribuciones especiales, les impone a ellos y al Municipio la realización de algunos de estos equipamientos y servicios. Solución injusta, desde luego; pero además solución que no sirve frente a dos cuestiones harto significativas: 1.ª, la de aquellas dotaciones cuya instalación racional requerirá unos espacios ya ocupados por la edificación intensiva de viviendas; es el caso, por ejemplo, de las dotaciones de mercado o de parque; 2.ª, la de aquellos otros servicios que son de la específica competencia estatal; por ejemplo, los ambulatorios y demás servicios de asistencia sanitaria. Frente a estos dos problemas, toda la solución de las contribuciones especiales no sirve.

---

(53) Véase en la monografía *Estructuras y Servicios urbanos*, citado, elaborada como documentación básica del proyecto de IV Plan de Desarrollo, una crítica de la acción estatal, en este sentido, a lo largo de la época de la planificación del desarrollo (pp. 45 y ss.).

b) *Los contenidos básicos de la reivindicación:*

a') *Obras de urbanización. La alternativa de las contribuciones especiales: la Ley de Régimen Local como cobertura del incumplimiento de la Ley del Suelo.*

En efecto, la Ley de Régimen Local—con su habilitación de la imposición de contribuciones especiales para obras de urbanización—ha quedado como un segundo e inesperado recurso frente al incumplimiento de la Ley del Suelo. En la Ley de Reforma de las Haciendas Locales de 23 de julio de 1966 se consuma un proceso que arranca de la reforma de 1917 (54) y configura como obligatoria la imposición de estos tributos en cuanto se refiere a la realización por los Ayuntamientos de obras de urbanización que tengan por objeto: apertura de calles y plazas, ensanche, alineación y prolongación de las existentes; rectificación de rasantes, en cuanto mejoren sensiblemente las condiciones de tráfico; instalación de jardines; construcción y reparación de alcantarillas; primer establecimiento de aceras y su renovación; primer establecimiento del pavimento de las calles y plazas y la sustitución o renovación del mismo; primer establecimiento del alumbrado público y mejora del mismo, y establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios y, en ciertos casos, su entretenimiento (55).

Como se observará, la lista de obras que pueden cubrirse mediante contribución especial se parece demasiado al contenido de las que debe realizar, o simplemente sufragar según el sistema de ejecución del plan que se adopte, el urbanizador en terrenos de nueva urbanización. Si éste ha desaparecido ya de la escena, tras edificar y vender sus viviendas, entonces serán los adquirentes de las mismas los que, mediante el pago de las correspondientes contribuciones especiales, cubrirán los gastos que dejó de realizar el urbanizador.

Si ya desde esta perspectiva el problema encuentra una solución que no es justa, la calificación se agravará necesariamente si, además, los contribuyentes pertenecen a esas inmensas barriadas periféricas edificadas por fuertes sociedades constructoras, pues entonces el tributo

(54) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Actuación pública y actuación privada en el Derecho urbanístico», en *Curso de conferencias sobre propiedad horizontal y urbanizaciones privadas*, Madrid, 1973, pp. 263 y ss.

(55) GAJA MOLIST, E.: *La nueva regulación de las contribuciones especiales*, «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 149; RODRÍGUEZ MORO, N.: *Las contribuciones especiales y los demás medios que otorga la Ley del Suelo para la ejecución de Planes y Proyectos urbanísticos*, «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 106, 1959; ROMERO HERNÁNDEZ, F.: *Algunos aspectos de las contribuciones especiales en la Ley del Suelo*, «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 128, 1963.

municipal será doblemente regresivo: lo habrá dejado de pagar un poderoso y habrán de satisfacerlo contribuyentes de mucha menor entidad económica. A todo ello ha de añadirse la tendencia incontable de los Ayuntamientos a gastar sus fondos generales en el centro de la ciudad, y considerar terminado el dinero cuando se trata de obras urbanas en la periferia.

b') *Los déficit de equipamiento no comprendidos en el ámbito de cobertura de las contribuciones especiales.*

Naturalmente, la política municipal de contribuciones especiales provoca, en unos casos, la protesta, pero alivia déficit. De todos modos, se comprueba que en estos casos la maraña legislativa, la evidencia de la necesidad de las obras o el hecho de que las mismas se realicen en pleno casco urbano—y, por tanto, no se conoce, no se recuerda o no existe una culpabilidad de los urbanizadores—atenúan frecuentemente el nacimiento de posiciones de impugnación y reivindicación. Existe un campo más transitado para los movimientos sociales urbanos; y, desde luego, de mucha más difícil solución para los Ayuntamientos: prácticamente, la mayoría de los temas que entran en este ámbito quedan en el marco de la competencia de la Administración del Estado. Y es que el equipamiento urbano constituye, aunque haya permanecido tantos años en una clarísima indefinición legal, un tema mucho más amplio. Bastará, en este sentido, recordar a título de ejemplo los puntos más conflictivos que aparecen de modo habitual en los movimientos sociales urbanos en marcha, quedando de este modo, además, al descubierto las carencias más profundas que sirven de eje a la propia reivindicación urbana. En este sentido, se encuentran una serie de cuestiones claves que vienen a ser exponente de lo que esencialmente requiere una unidad residencial si se pretende hacer de ella una verdadera organización social. Estos ámbitos de reivindicación son, entre otros, los siguientes:

1.º *El déficit de equipamiento comercial.* En realidad, al no cumplirse una de las ideas esenciales de la Ley del Suelo, que era la de contemplar en cada ámbito territorial de planeamiento y gestión del urbanismo una unidad residencial o fragmento de la organización social, los planes no han previsto en bastantes ocasiones la realización de la función de aprovisionamiento al nivel de cada zona. En tal caso, la realidad muestra frecuentemente un minifundismo comercial en los barrios periféricos cuya potencialidad lleva con-

sigu una fuerte monotonía en los artículos que se ofertan, dada su poca variedad, y una alta dosis de irracionalidad organizativa de la función de mercado. Por eso, según encuestas recientes, el 64 por 100 de los vecinos de San Blas piensan que los precios de su barrio son más altos que en otros barrios, y el 41 por 100 de los encuestados en diversos barrios periféricos madrileños estimaron que la falta de mercado era el déficit más importante del mismo.

2.º *Transporte*: Por lo común las líneas de transporte se establecen cuando ya hay en un barrio el número de habitantes suficientes para hacerlas rentables. En vez de ser al revés, y que constituyéndose en pioneras las líneas de transporte, el crecimiento urbano se oriente de una forma racional. De todos modos, y a título de ejemplo, puede decirse que al habitante medio del sudoeste de Madrid el transporte le consume dos horas de su vida diariamente y una porción no pequeña de su retribución.

3.º *Sanidad*: Los dos temas que con más frecuencia aparecen en las reivindicaciones colectivas son los de la falta de centros asistenciales relativamente cercanos y la degradación de las condiciones de salubridad y de la pureza del medio ambiente. Bastará recordar que, en 1975, a los vecinos de Alcorcón una radioscopia les costaba 100 kilómetros si se tiene en cuenta el viaje de ida y vuelta, y una radiografía de cualquier tipo, 30 kilómetros: ir a buscar el volante, ir a que se lo rellenen, ir al médico de cabecera, ir al especialista, etc.

4.º *Enseñanza*: El primer objetivo ha sido aquí el de conseguir puestos escolares, cuya carencia se ha convertido, como se sabe, en uno de los problemas más agudos en los últimos años. Después vendrá aquello de la igualdad de oportunidades y la gratuidad; y, más adelante, la calidad de la enseñanza. Mientras tanto los vecinos de Aluche, por ejemplo, ponen de relieve —en las contestaciones a encuestas— cómo la carencia de puestos escolares en los barrios ha sido utilizada por los empresarios privados, habilitando pisos y locales que no reúnen las condiciones mínimas de calidad para la enseñanza, y a precios desorbitados.

5.º *Instalaciones deportivas, parques o servicios para el ocio* (58).

No vale la pena seguir adelante. Todas éstas, y muchas otras cosas, son las que definen a una unidad de residencia como organización

---

(58) Los datos que anteceden, en el volumen de CIDUR: *Madrid/Barrios 1975*, Madrid, 1976. Véase, además, las crónicas de movimientos de distintas ciudades incluidos en el volumen ya citado. *Las Asociaciones de vecinos en la encrucijada*:

social; y, por ello, son las que más pronto ponen de relieve la tremenda distancia que existe entre esa imagen puramente física de la ciudad de la que ha partido el urbanismo contemporáneo —para que el que sólo contaba la vivienda y la vialidad— y esa otra imagen de la ciudad como organización social que se ha hecho evidente en la perspectiva de nuestro tiempo. Es claro que todos estos temas forman parte de lo que es el mínimo equipamiento urbano, pero cuya solución escapa, en realidad, de las manos de la Administración local para insertarse con frecuencia en el ámbito de la del Estado. Por eso, la lucha actual entre el movimiento ciudadano y los Ayuntamientos queda limitada en sus objetivos cuando se advierte que en la Casa Consistorial no existe solución para todo esto; son temas de política social cuya solución, en un país con una dosis de centralización muy alta, sólo puede venir en gran parte del propio Estado. Sin embargo, un papel muy importante tendrían que asumir los Ayuntamientos en la medida en que, si hay algo que los define esencialmente, es su dimensión representativa. Pese al predominio ostensible que hoy existe en ellos del carácter de organización administrativa, la verdad es que su función histórica no es exclusivamente eso: hay que pensar en unos Ayuntamientos que, al ser expresión institucional de una comunidad, hagan suya toda esa problemática para defenderla frente al Estado.

---

el volumen colectivo *Vallecas, razones de una lucha popular*, Madrid, 1976; ASOCIACIÓN DE FAMILIAS DE RECALDEBERRI: *El libro negro de Recaldeberri*, Barcelona, 1973; GAVIRIA, M.: *Estudio sociológico sobre la ampliación del barrio de la Concepción*, «Revista de Arquitectura» núm. 92, 1966.