

PLANIFICAR CON LO EXISTENTE COMO LÍMITE DEL CRECIMIENTO.

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS RECURSOS PATRIMONIALES

ALFONSO ÁLVAREZ MORA

¿Qué queremos decir cuando hablamos de planificar con lo existente? Significa que recurrimos a nuestros bienes patrimoniales heredados, a los que existen y conforman nuestro medio espacial, para recrearlos, reinventarlos, con el objetivo de reproducir nuestra existencia como grupo social colectivo. Patrimonio que hace referencia a lo que existe, producto de un proceso de construcción histórico de largo alcance, que se ha desarrollado de manera continua e ininterrumpida, y cuyo último significado adquirido puede ser objeto de interpretación, posibilidad de ser reinvertido, atendiendo a las demandas y reivindicaciones sociales que exija la comunidad a la que pertenece.

PODRÍAMOS ARGUMENTAR que “planificar con lo existente” implica, sobre todo, anteponer *calidad a cantidad*, es decir, recrear el proyecto sobre lo existente, “cualificando” los bienes patrimoniales heredados. Y, todo ello, poniendo en crisis la práctica que sólo está interesada en “producir espacio” por “extensión”, añadiendo más que conteniendo.

Un entendimiento de la Planificación Urbana como práctica encaminada a fortalecer la *contención cualitativa* frente a la *extensión cuantitativa*. El objetivo, en estas circunstancias, consistiría en dotar a la ciudad, como primera medida, de los servicios y equipamientos públicos necesarios de los que carece, haciendo de los bienes patrimoniales existentes la base físico-espacial, el continente, que demandan

aquellos. Una ciudad se distingue, ante todo, por ser una entidad pública para lo público. *La ciudad*, decía Platón, *toma su origen de la impotencia de cada uno de nosotros para bastarse a sí mismo y de la necesidad que siente de muchas cosas*¹, por eso debe ser una “entidad pública”. Pero, bien entendido, que, aunque necesaria, no es suficiente una práctica encaminada a dotar, simplemente, a una ciudad de los servicios que no dispone, imponiéndose, por encima de todo, la voluntad política que garantice la posesión del espacio como derecho asociado a su producción, algo así como “el espacio para quien lo produzca”, entendido el término “producción” como “creación social necesaria”. Queremos decir con esto que contener, cualitativamente, el territorio de la ciudad es, ante todo, reconocerlo como “espacio de reproducción social”, como lugar que identifica a un colectivo ciudadano en la medida en que ha tomado posesión del mismo en un acto de identificación con lo que ha creado por necesidad, no por razones económicas ni para recrear “valores de renta”.

Esta voluntad por contener, cualitativamente hablando, el ámbito de la ciudad, supone adoptar una posición crítica frente al “despilfarro inmobiliario” que ha inundado un sinnúmero de ámbitos espaciales. Frente a este “despilfarro” sólo cabe, como alternativa, una política de “austeridad”, la única que garantiza la posibilidad de emprender un tipo de Planificación que haga de los valores patrimoniales heredados la base físico-social de sus determinaciones y presupuestos de partida. Bien entendido, y esto debe quedar muy claro, que no hablamos de la austeridad que exige el mundo financiero-empresarial, como salida a la crisis que ellos mismos han provocado, sino de aquel concepto de austeridad que, allá por los años setenta del siglo pasado, esbozó, con toda claridad, el dirigente político Enrico Berlinguer: [...] *como medio para hacer frente a las raíces y sentar las bases para superar un sistema que ha entrado en una crisis estructural de fondo...aquel sistema cuyos caracteres distintivos son el despilfarro, la exaltación del particularismo y el individualismo más desenfrenado, del consumismo más demente*².

¿Cómo se puede instrumentalizar la acción de “crear ciudad”, en el marco de un Plan que tenga como objetivos reinvertir sus dinámicas urbanas, fortaleciendo una “contención cualitativa” en detrimento de la “extensión cuantitativa”? Si el objetivo es proceder a una “contención cualitativa”, que incida en la recuperación del patrimonio heredado, el “modelo” no será producir valores de renta, sino reconducir dichos bienes patrimoniales hacia su

original “valor de uso”. Esto, en cierta manera, sugiere que la reutilización de lo heredado, a través, en esta ocasión, de lo que se suele llamar como “rehabilitación”, debería decantarse como una práctica universal que, sólo en la medida en que se extiende a toda la ciudad, actuando, por tanto, como alternativa al “modelo extensivo-regenerador”, sería eficaz y procuraría la cualificación que se persigue.

La “rehabilitación”, que tendrá que tener, necesariamente, una vertiente urbana, para que cumpla ese cometido que le asignamos, tiene que dejar de ser, como hasta ahora, un tipo de intervención que sólo alcanza aspectos parciales, muy concretos, que afectan a lo edificado, a aquellos edificios que sólo se “reforman”. Extender esta práctica, como “programa urbano”, a toda la ciudad, que implicaría adoptar, con rigor, el calificativo de “rehabilitación urbana” que, en palabras de Vittoria Calzolari, debería entenderse como [...] *una elección cultural y económica, también, política, y como una manera de conducir el desarrollo de la ciudad. No se puede decir que el objetivo de la rehabilitación se afirme como espontáneo, o que puede ser considerado como un programa más, entre otros, para ordenar la ciudad*³. La rehabilitación, por tanto, como “proyecto de ciudad”.

Del mismo modo que “producir ciudad”, en su sentido más riguroso, no es sólo construir edificios, sino compaginar edificación-infraestructuras-equipamientos, la “rehabilitación urbana” debe entenderse como readaptación edificatoria de lo existente en paralelo a las dotaciones que procuran la vida en los ámbitos así intervenidos. La “rehabilitación urbana”, incluso, “rehabilitar viviendas”, en suma, es, ante todo, dotarlas de equipamientos y servicios. Y, todo ello, sobre la base de lo que existe, es decir, haciendo del patrimonio urbano heredado, aquel que soporta un proceso de marginación y abandono, previo a su programada desaparición, el referente fundamental de cualquier proyecto orientado en esta dirección. Esto es “crear ciudad” con lo que existe. De este es de lo que estamos hablando.

El valor de los recursos patrimoniales

El valor de “capital fijo” que representan los bienes patrimoniales heredados, no es sólo “físico-social”, tampoco, exclusivamente “social”. Son bienes que la historia ha colectivizado por efecto de su producción, por cómo se han producido y creado, por cómo se han utilizado, a pesar de que su realidad jurídica los coloque en manos privadas. Tendríamos que mantener la hipótesis, al menos, de que estos bienes heredados, su función como tales, les inhabilita, les impide, ser objeto de apropiaciones individualizadas,

1. Platón (427-347 a. C) *La República*. Madrid: Aguilar, 1988.

2. Berlinguer, E. *Austerità: Occasione per trasformare l'Italia*. Conclusiones al Congreso de los Intelectuales, Roma, 1977.

3. Calzolari, V. *Roma: Il recupero del Centro Storico 1976-81*. Roma: Comune di Roma, Assessorato per gli interventi nel Centro Storico, 1981.



Reforma del palacio de los Condes de Guadiana, en Úbeda, para su reconversión en hotel de gran lujo. Foto: Alfonso Álvarez Mora.

cuando menos, en el seno de una sociedad democrática. Y ello, porque su “valor” es algo que se ha ido creando históricamente, porque se han producido y consumido en el seno de comunidades concretas. Son bienes creados por las comunidades que los han custodiado, que los han vivido, en la medida en que se han constituido como componentes de su “espacio de reproducción social”. Dicho “valor” no ha podido generarse, únicamente, por un individuo concreto sin el apoyo y auxilio de una comunidad. Por eso son Patrimonio.

Decía Guzmán de Alfarache, Guzmanillo, en la obra de Mateo Alemán, que “...el primero que hizo beneficios forjó cadenas con que aprisionar los corazones nobles”. No hay beneficio que no se forje sin violencia, ya sea física o apoyada por instituciones comprometidas con aquel. De esta situación no escapa el acto de posesión privado del que ha sido objeto el patrimonio heredado. La titularidad pública de este patrimonio debería estar fuera de toda duda.

Tenemos que partir de la hipótesis que el “valor” de un bien patrimonial constituye una categoría económica, también, social que se ha ido construyendo históricamente, es decir, a lo largo de un proceso continuado e ininterrumpido, y en el que la presencia,

siempre constante, de la población, ha garantizado su custodia hasta nuestros días.

La práctica, muy habitual, de “ponerlos en valor”, expresa la voluntad de adaptarlos a necesidades actuales. Ahora bien, ello es posible desde el momento en que se ha desvinculado la “propiedad físico-jurídica”, que los identifica, de su real “posesión social”. Una cosa es la propiedad de la que se arrojan quienes proceden a esa “puesta en valor”, y otra, muy distinta, la “posesión social” que debería verificar su titularidad pública. De hecho, para que dicha “propiedad físico-jurídica” pueda “ponerse en valor”, resulta imprescindible la expulsión del elemento humano, de la población que los asiste y ha custodiado los bienes patrimoniales, asegurando su legado histórico. Se procede, como paso previo a la “puesta en valor”, a un proceso de expulsión ciudadana que procure tomar posesión de un lugar. Se trata, en suma, de un proceso de expropiación en toda regla. Y si se procede a una acción semejante es porque los territorios, así desposeídos, pertenecen, en el momento de ser confiscados, a otros componentes sociales, probablemente, a los que les corresponde el “valor” que se desea actualizar, descubrir, desempolvándolos de su pátina histórica.

Si esta “puesta en valor”, de los bienes patrimoniales heredados, es un acto de “reconversión económica”, también, social, habría que considerar qué parte de la misma, de los beneficios derivados de dicha reconversión, le corresponden a la comunidad, y si esa reconversión sólo puede contemplarse, sin más, como la privatización de unos lugares que, ante todo, se caracterizan por haber estado poseídos socialmente por razones históricas. El valor de un bien patrimonial, por tanto, como algo que ha creado la comunidad, y que sólo en la medida en que retorna a ella, adquiere su significado más riguroso.

Planificar con lo existente como ordenación urbanística de lo colectivo

Planificar con lo existente debería convertirse en la única práctica urbanística posible, ya que, a la hora de proceder a ello, a ordenar urbanísticamente nuestros entornos, nos vamos a encontrar, siempre, con unos bienes patrimoniales heredados que exigen ser considerados como bienes colectivos. La Planificación no puede tener otro sentido que la Ordenación Urbanística de lo Público, que el proyecto de lo público, tanto por razones que se derivan de aquello que se “ordena”, que no es otra cosa que todo un compendio patrimonial heredado, como por las propias características metodológicas, y de concepto, que se atribuye dicha práctica. La disciplina del Urbanismo, si tiene algún cometido, claro y conciso, es el conocimiento, entre otros, de la ciudad y de su territorio, con el objetivo de proceder a su transformación-creación acorde con las necesidades sentidas por aquellos que la habitan. Y, cuando hablamos de “necesidades” no debemos olvidar que estas, en una sociedad democrática, se convierten en “derechos”. Proceder que no es ajeno a cuantas contradicciones se expresen a causa de la diversidad de aquellas, es decir, por los derechos que se arroguen, por la posesión del espacio, los distintos grupos sociales empeñados en esa lucha. Pero, lo que debe quedar muy claro es que estos enfrentamientos de clase, por la posesión del espacio, no ocultan la idea de ciudad como realidad espacial necesaria, es decir, sentida por los que se agrupan en ella para satisfacer lo que no podrían hacer en solitario. Por eso, la ciudad es un ente público para lo público. Otra cosa es que dicha categoría de lo público, al menos, algunos aspectos de la misma, hayan sido usurpados en un acto de sometimiento de lo colectivo a intereses privados concretos. Esta idea de ciudad, como entidad pública estaba ya muy presente en el pensamiento de Sócrates: “...a mi entender, argumenta, la ciudad toma su origen de la impotencia de cada uno de nosotros para bastarse a sí mismo, y de la necesidad que se siente de muchas cosas...cada cual va uniéndose a aquel que satisface sus necesidades, y así ocurre en

múltiples casos, hasta el punto de que, al tener todos necesidad de muchas cosas, se agrupan en una sola vivienda con miras a un auxilio en común, con lo que surge lo que denominamos ciudad”.

¿Cómo sería un plan de estas características?

La llamada Reforma Urbanística, cuyo más destacado mentor fue Campos Venuti, supuso una actitud disciplinar que marcó el camino a seguir para reconducir, hacia otros cometidos, las dinámicas que impulsa el “modelo urbano de la renta del suelo”, modelo que, hoy por hoy, sigue siendo determinante a

Las cinco Salvaguardias y la Reforma Urbanística, según Campos Venuti

1. **Salvaguardia de lo Público.** Reivindicar el uso público del suelo que resta sin edificar, para destinarlo al equipamiento educativo, sanitario, cultural, social, que consienta recuperar la vida residencial.
2. **Salvaguardia Social.** Defender la permanencia en cada barrio de la ciudad de los sectores sociales populares, aquellos que la selección capitalista tiende a expulsarlos a la extrema periferia.
3. **Salvaguardia Productiva.** Evitar la expulsión especulativa de la industria compatible con los tejidos urbanos.
4. **Salvaguardia Ambiental.** Defender los bienes naturales para uso y disfrute de todos los ciudadanos y no solo de los más afortunados.
5. **Salvaguardia Programática.** Nueva forma de afrontar el Planeamiento Urbano en el que se programen las intervenciones previstas, como condicionar la edificación en un barrio a la realización previa de la infraestructura viaria, líneas de transporte público, servicios sociales, equipamientos.

Fuente: Campos Venuti, *Urbanística e Austerità*, 1978.

la hora de emprenderse los procesos de producción de suelo que caracterizan a nuestros territorios. Las dinámicas actuales que rigen el desarrollo urbano, en efecto, siguen estando acogidas a la lógica de la "renta del suelo", constituyendo un objetivo prioritario acometer su eliminación, al menos, su desviación, hacia aquellos otros comportamientos que aseguren, en palabras de Campos Venuti, las “libertades urbanas” garantes de la igualdad de oportunidades, frente a la segregación socio-espacial, propia de aquel modelo, que las niega y las pervierte. Pero esto sólo es posible si entendemos la Planificación como Ordenación de los Recursos Patrimoniales Existentes. Con la Reforma Urbanística, en efecto, se inaugura la idea de que

Planificar sólo es posible si se instrumentaliza con lo existente.

Esto significa que el Plan hay que seguir adoptándolo como instrumento de Ordenación Urbana, aunque compaginando su sentido, como propulsor de alternativas, en concreto, al “modelo urbano de la renta del suelo”, con aquel otro que nos permite entenderlo, también, como “resistencia”. ¿Por qué, “resistencia”? Porque uno de sus cometidos fundamentales es oponerse al citado “modelo”, ofreciendo un panorama en el que los “espacios de renta” no sean, nunca más, las referencias que impulsen el desarrollo urbano.

Campos Venuti formuló, allá por el año 1978, las *cinco salvaguardias de la urbanística*⁴, las que hacían posible la Reforma Urbanística: La salvaguardia de lo público; la salvaguardia de lo social; la que hace referencia a la actividad productiva; la ambiental; y la programática. Estas “salvaguardias” pensamos que siguen siendo válidas como referencias para un nuevo “urbanismo”. ¿Por qué?

1. Porque dichas “salvaguardias” comprometen al conjunto del territorio objeto de Ordenación Urbanística. El Plan, en este sentido, entendido, con cierta frecuencia, como un instrumento que asume la ordenación de la ciudad por partes, habiendo renunciado, en general, al entendimiento comprensivo de la entidad espacial que asume como objeto de trabajo, tiene que recuperar esa visión total que permita reconocer, con garantías, los problemas y contradicciones que nos afectan.
2. Porque eluden, por tanto, lo fragmentario, la ciudad por partes, considerando que los problemas que se muestran en un lugar no son tanto específicos del mismo, como consecuencia del “modelo de desarrollo urbano” que asiste a la ciudad en su conjunto.
3. Porque reivindican lo público como categoría socio-espacial irrenunciable, haciendo suyo el argumento que esbozaba Astengo⁵, cuando afirmaba que “...el urbanismo es el proyecto de lo público”.
4. Porque no destierran la actividad productiva urbana, más allá de la ciudad, reivindicando su funcionalidad específica estrechamente vinculada con lo urbano, lo que contribuye, entre otras cosas, al fortalecimiento de un “modelo compacto” que asegure la heterogeneidad socio-espacial y la reinversión, hacia estos presupuestos, del modelo segregado imperante.

4. Campos Venuti, G. *Urbanistica e Austerità*. Milán, 1978.

5. Astengo, G. Assisi: Salvaguarda e Rinascita. Il Piano Regolare Generale di Asisi e i Pian Particolareggiati. *Rev. Urbanistica*, nº 24-25, 1958.

5. Y, sobre todo, porque, con la actualización de estas “salvaguardias”, se afianza la “programación”, estableciéndose, con ello, los pasos precisos que deben seguirse en el proceso de construcción de la ciudad, es decir, materializar las infraestructuras, equipamientos y servicios, previo a la edificación, en concreto, de la residencia.

El Plan de las Cinco Salvaguardas debería instrumentalizarse, entre otras cosas, como resistencia al “modelo urbano de la renta del suelo”, lo que implicaría dar protagonismo a los ciudadanos, no a una simple participación pasiva como, hoy día, es instrumentalizado por los reglamentos urbanísticos, sino responsabilizándolos de un compromiso que los aúpe a decisores de las propuestas de más alto nivel que conduzcan las operaciones que, hoy día, están decidiendo el futuro de las ciudades. Nos referimos, sobre todo, a aquellas que adoptan la llamada *Regeneración Urbana* como opción inevitable.

La tan recurrida regeneración urbana como expresión de la renta del suelo más depredadora

De entre estas decisiones colectivas a tomar, destacamos la resistencia frente a las operaciones de “regeneración urbana”, intervenciones que esconden falsas recuperaciones del patrimonio existente. Para comprender esto, es necesario desvelar su significado. ¿Qué se pretende, en efecto, con estas operaciones de *regeneración urbana*? Valgan estas notas para provocar una discusión.

1. Con la “regeneración urbana” se pretende proceder a una reordenación interna de la ciudad, de determinados fragmentos de la misma, trasladando a otros lugares los efectivos demográfico-funcionales allí presentes, alegando razones que argumentan la presencia de un conflicto social, y permitiendo apropiaciones espaciales de clase en los ámbitos así regenerados.
2. Traslado demográfico-funcional que desvía el conflicto detectado, hipotéticamente resuelto con ese tipo de intervención, a otro lugar, creando nuevos conflictos en las zonas regeneradas, los que tienen que ver con las tensiones que generan los “espacios de renta” que suplantán y sepultan “espacios de reproducción social”.
3. Regenerar, por tanto, consiste en proceder a una “reconquista de clase” de aquellos lugares donde, previamente, se ha hecho aflorar un conflicto, impulsándolo o consintiendo, como estrategia para justificar una intervención, ya que el objetivo es reorientar dichos lugares hacia estatus socio-económicos de alto nivel.

La “resistencia” que reivindicamos, la que debe acompañar al Plan, en paralelo a las alternativas que proclama, aquellas que responden a las “cinco

salvaguardias de la urbanística’, tal y como las planteaba Campos Venuti, significa, decimos, compromiso ciudadano. Pero, debe tratarse de un compromiso creativo, lo que supone recrear el espacio como algo propio. *Un grupo, una clase o fracción de clase*, nos dice Lefebvre, *no se constituye y no se reconoce como sujetos, más que engendrando, produciendo un espacio*⁶. Resistencia que es la manifestación del Derecho a la Ciudad más riguroso, reivindicando, haciendo acto de posesión del espacio público. *Reivindicando el espacio público*, nos dice Don Mitchel, *creando espacios públicos, los grupos sociales se convierten, ellos mismos, en públicos. El espacio público es material, y constituye un sitio efectivo, un lugar, un terreno sobre el cual, y a partir del cual, la actividad política cobra sentido*⁷.

Conclusión

Planificar con lo Existente, como medio para poner límites a un “crecimiento cuantitativo”, apostando por los Bienes Patrimoniales heredados, como soportes físico-espaciales de una práctica semejante, debe partir del principio que estos “bienes” no constituyen algo especial sobre los que recae la obligación de proceder a su conservación. No es la conservación patrimonial lo que constituye el principio de dicha Planificación. Si bien, esto último se da por supuesto, dicha manera de proceder a la Ordenación Urbanística no está sujeta tanto a compromisos que deambulan por una simple “recuperación patrimonial”, como por aquellos otros que identifican la riqueza patrimonial, legada por la historia, como un recurso, económico y social, al que no se puede renunciar sin caer en la práctica del despilfarro. No se trata tanto de recuperar la historia, para “poner en valor” los bienes que nos ha

legado, cumpliendo, con ello, el respeto debido a las generaciones pasadas, sino de rentabilizar un capital fijo producido por las comunidades que nos han precedido, comunidades que nos han legado, sobre todo, el derecho de posesión a ejercer sobre dicho capital. Entre heredar un bien patrimonial, cuya abstracción conceptual no ayuda, precisamente, a comprender en qué consiste dicha herencia, y la verificación de que su posesión es de carácter social, como social ha sido su proceso de creación, media un abismo. La conservación de los bienes patrimoniales, por tanto, no es el eje metodológico de una Planificación que apueste por lo existente como campo de trabajo. No se trata de un asunto más que vincule “recuperación patrimonial” con Planificación Urbanística. Planificar con lo Existente no debe significar tanto recuperar bienes como reconquistar derechos adquiridos por razones históricas. La historia no nos ha legado tanto un elenco de bienes que, al final, recalcan, en mayoría, hacia intereses privados, como un derecho sobre el espacio que nos hace poseerlo por la necesidad que sentimos del mismo. No podríamos ser ciudadanos sin esa pertenencia, constituyendo esta vinculación el Derecho a la Ciudad al que no podemos renunciar y del que nadie nos puede privar. Sobre estos principios es como se debe entender Planificar con lo Existente, como la manera más adecuada para plantear límites al crecimiento.

Para más información, véanse

- Álvarez Mora, A. *La ciudad como producto versus la ciudad como obra, o la realidad urbana entre el espacio como renta y el espacio social*. Lección inaugural curso 2015/16. Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 2015.

- La Urbanística Contra-Reformista. *Revista CIUDADES*, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, Número 18, 2015. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/404386>

6. Lefebvre, H. *La Production de l'espace*. París: Anthropos, 1974.

7. Mitchel, D. *The right to the city: Social Justice and the fight for Public Space*. New York: The Guilford Press, 2003.

NOTA SOBRE EL AUTOR

Alfonso Álvarez Mora es arquitecto, 1972, por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Doctor Arquitecto, por la Universidad Politécnica de Madrid, 1976. Catedrático de Universidad, desde 1984, y director de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Valladolid, desde 1993 a 1996. Fundador y director del Instituto Universitario de Urbanística y de la Revista *Ciudades*. Ha sido nombrado, de por vida, Profesor Emérito Honorífico de la Universidad de Valladolid.