

# Recuperando el concepto urbanístico de barrio: unidades urbanas y regeneración urbana en Castilla y León

Juan Luis DE LAS RIVAS SANZ (1) & Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO (2)  
& Enrique RODRIGO GONZÁLEZ (3) & Mónica MARTÍNEZ SIERRA (4)

(1) Profesor Titular de Urbanismo y Ordenación del Territorio. (2) Investigador y Doctorando.

(3) Profesor Asociado de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

(4) Arquitecto. Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.

**RESUMEN:** La creciente importancia de la regeneración urbana —Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y leyes autonómicas— exige una ordenación más precisa y coherente del suelo urbano. Algunas Comunidades Autónomas han ido introduciendo conceptos novedosos de sectorización del suelo urbano, cuya utilidad para la regeneración puede ser clave. En particular, Castilla y León ha propuesto la figura de las unidades urbanas, cuyas condiciones y posibilidades se pretende analizar, valorando también las perspectivas abiertas por otras legislaciones autonómicas.

En un contexto de recuperación del concepto urbanístico de barrio, se presentan las unidades urbanas en los trabajos de revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid, confiado de las posibilidades de este tipo de figuras, mostrando la metodología aplicada para evaluar sus condiciones urbanísticas —densidad, niveles dotacionales, etc.— Previamente se propone una síntesis de sus analogías en otras legislaciones autonómicas y se abordan los criterios definidores de las unidades urbanas en Castilla y León, cuya legislación urbanística ha sido innovadora en el impulso de la regeneración urbana. La utilidad de figuras como las unidades urbanas para el diagnóstico del espacio urbano consolidado permite fundar un instrumento de ordenación del suelo urbano que, sin renunciar a una visión global de la ciudad existente, facilite la comprensión y regeneración de sus espacios concretos. El dinamismo de la normativa urbanística no puede ser ajeno a la práctica y menos olvidar herramientas capaces de integrar objetivos diversos en las políticas dirigidas a hacer la ciudad más habitable.

**DESCRIPTORES:** Unidades Urbanas. Regeneración Urbana. Barrio. Desarrollo Urbano Integrado. Castilla y León. Valladolid.

---

Recibido: 30.03.2016; Revisado: 30.06.2016.  
Correo electrónico: insur@uva.es;  
miguel@institutourbanistica.com; insur2@uva.es;

---

monica@institutourbanistica.com  
Los autores agradecen los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

## 1. Introducción. El barrio como herramienta urbanística

Este estudio tiene como objetivo mostrar el renacimiento del barrio en la planificación urbanística no solo en cuanto referencia social y espacio de identidad, sino como instrumento específico de ordenación y diseño urbano. En el proyecto de ciudad, el barrio reaparece como soporte de las relaciones de proximidad y como elemento articulador de los componentes de la estructura urbana.

Algunas Comunidades Autónomas han incorporado en su normativa urbanística nuevas figuras destinadas a la ordenación del suelo urbano —distintas de la definición de ámbitos puntuales de intervención— cuyo objetivo es ofrecer una lectura articulada del conjunto de los tejidos urbanos existentes mediante su subdivisión programada —¿barrios?—. Se cuenta así con «ámbitos» que facilitan las estrategias de intervención regeneradoras capaces de diferenciar, seleccionar, priorizar y definir las acciones de mejora. Sin embargo, para que estas figuras sean útiles como instrumento de planificación es necesario un soporte técnico que cimente la intervención desde la realidad de las «dimensiones» de la ciudad.

El caso de las unidades urbanas en Castilla y León permitirá mostrar en primer lugar los problemas de definición y ajuste de estas figuras, y la concreción de un método de medición de las condiciones urbanísticas de los barrios y su aplicación en los trabajos de revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid confirmará el potencial de estos instrumentos para conocer la situación de los suelos urbanos consolidados y programar una ordenación coherente. Si ésta se coordina con la intervención en los suelos urbanos no consolidados interiores —vacíos urbanos, espacios abandonados u obsoletos...—, las oportunidades de mejora estructural son evidentes.

## 2. De la unidad vecinal a las «dimensiones» del barrio

Desde que Clarence A. Perry acuñó la idea de «*neighbourhood unit*», a principios del siglo XX y en el marco del primer Plan Regional de Nueva York, el concepto común de barrio urbano se dota de un rol urbanístico específico, no sólo para el análisis urbano sino como herramienta de planificación urbana dirigida a dimensionar la acción —5.000 habitantes—, ajustar la funcionalidad de la estructura urbana

y garantizar un sistema de dotaciones idóneo —el concepto de *amenity*—, y que C. Stein, H. Wright y J. Nolen despliegan en sus propuestas con el *New Deal*.

Sin embargo, mientras la desagregación de los tejidos urbanos, ya sea como unidad vecinal —hoy interpretada como comunidad urbana—, barrio o distrito no presenta problemas en su dimensión analítica y ha sido utilizada sistemáticamente, es menos clara su dimensión proyectual. ¿Qué papel desempeña el «barrio», entendido como fragmento urbano, en la transformación y, sobre todo, en el crecimiento urbano? Por ejemplo, el *Greater London Plan* de 1944, liderado por Patrick Abercrombie, no solo busca una descentralización mediante ocho «*satellite towns*», compuestas de seis unidades vecinales de unos 10.000 habitantes cada una, sino que desarrolla un concepto funcional y casi orgánico del modelo urbano londinense fundado en el orden que establecen sus barrios (ver FIG. 1). Un tema que puede también observarse en la presentación que Van Eesteren realiza de Amsterdam en el CIAM IV, de 1933, pero que la Carta de Atenas recoge tímidamente, más orientada a «los nuevos barrios» y en particular a los de viviendas. El urbanismo racionalista va así a promover un modelo de barrio autónomo y ligado al crecimiento urbano.

El barrio como mecanismo celular de expansión urbana se consolida en la Europa de posguerra. Gaston Bardet proponía en 1947 sus «escalones territoriales»: patriarcal, doméstico y parroquial, este último de entre 500 y 1.500 familias. El nuevo barrio residencial se impone en Francia con la política de los *grands ensembles*, para la que Gérard Dupont planteaba en 1958 una *grille d'équipement* con dotación escolar y social básica y organizada en distritos de 3.000-6.000 viviendas, barrios de 1.500-2.500 viviendas y unidades vecinales de entre 800 y 1.500 viviendas. En España fue Gabriel Alomar el pionero de una reflexión que, con apoyo en el barrio, planteaba un crecimiento ordenado. En su libro «Comunidad planeada: principios de sociología aplicada al urbanismo y al planeamiento rural» introdujo la idea de unidad vecinal, basándose en comunidades de entre 6.000 y 7.000 habitantes para definir los requerimientos dotacionales (ALOMAR, 1955; MARTÍNEZ, 1998). Poco después, la Gerencia de Urbanización encargó unas normas de planeamiento para sus polígonos a Miguel Durán Lóriga, que introdujo su propia «teoría de las comunidades» directamente derivada de la experiencia británica y francesa (TERÁN, 1969: 17). Durán Lóriga proponía un crecimiento ur-



Fig. 1/ Plano del análisis social y funcional del *Comprehensive County of London Plan*, de 1943, previo al *Greater London Plan*

Fuente: <http://cup2013.files.wordpress.com/2010/12/map-of-london-social-and-functional-analysis-1943.jpg>  
(Acceso 1 de abril de 2016).

bano a partir de una malla infraestructural y de núcleos autónomos de población, de seis tipos y dimensión creciente ajustada a sus asignaciones dotacionales. El «grupo residencial» de 1.000 habitantes sería la unidad mínima y la «unidad vecinal» contaría con 5.000 habitantes, con la escuela primaria como equipamiento de referencia. Un «pueblo» lo forman dos unidades vecinales y un «distrito» cuatro.

Aunque no llega a aprobarse, la propuesta se difundió a través de una serie de artículos en la revista *T.A.* (DURÁN, 1963 y 1964). Solamente el Plan Nacional de la Vivienda de 1961 estableció unas directrices oficiales para la redacción de planes parciales, con tres categorías de «unidades urbanas de vecindad»: núcleo residencial —5.000 habitantes, 10 hectáreas—; unidad de barrio —20.000 habitantes, 40 hectáreas— y unidad de distrito —100.000 habitantes, 250 hectáreas— (TERÁN, 1969: 19).

Por lo tanto, el concepto de «barrio» se incorpora en la técnica urbanística española

como instrumento de articulación del crecimiento urbano y se consolida con el Reglamento de Planeamiento de 1976 en la redefinición del Plan Parcial y su lógica de cesiones y estándares según tamaño. Sin embargo, los cambios políticos y sociales que se produjeron a finales del franquismo dotan de un rol radicalmente diferente al «barrio» en la disciplina urbanística. El centro de atención se dirigió a los tejidos existentes de los barrios desfavorecidos de la primera periferia urbana, y el barrio adquirió carácter de sujeto político, en buena medida por impulso de las movilizaciones vecinales que recorrieron todas las ciudades del país (CASTRILLO & SANTOS, 2008), dando forma a gran parte del programa urbano de los primeros Ayuntamientos democráticos a partir de 1979. La doble dimensión del barrio, analítica y proyectual, fundada en una agenda social, adquiere entonces un valor que se oscurece con el urbanismo del crecimiento dominante desde la década de 1990, y sólo se recupera tras la crisis inmobiliaria con la emergencia de la regeneración urbana.

A pesar de la euforia expansiva el barrio permanece como referencia del estudio histórico, morfológico o socioeconómico y mantiene su dimensión crítica, el barrio entendido desde el habitante, como ámbito espacial de «apropiación y accesibilidad» (HERNÁNDEZ, 2004: 19). La práctica urbanística dominante en España elude sin embargo cualquier reflexión —siquiera técnica—, somete la dimensión de la intervención a la voluntad promotora y reduce el equipamiento de cada nueva área a las correspondientes cesiones para dotaciones y su cumplimiento formal —la transmisión de la propiedad de los suelos—, a la espera de que el barrio sea efectivamente equipado. La evolución de los Planes Especiales de Reforma Interior, su protagonismo en la primera democracia y su decadencia o evolución hacia la simple renovación, dan cuenta de un proceso que hoy adquiere perfiles diversos y que la técnica urbanística focaliza en la necesidad de mayor eficiencia en la intervención en los suelos urbanos consolidados.

En este sentido, el énfasis en el concepto de barrio como ámbito de estudio y diagnóstico de la ciudad existente sólo encuentra un correlato en la planificación urbana cuando la regeneración urbana se propone, no sin contradicciones, como principal estrategia urbanística. Apenas se han generado en España nuevos instrumentos de intervención destinados a la ordenación y mejora de los tejidos edificados existentes. La experiencia y evolución de las Áreas de Rehabilitación Integral establece un camino que, en un contexto de generalización de sus estrategias, conserva su dependencia de una financiación pública siempre limitada. Es aquí donde el concepto de barrio se demuestra útil tanto en el diagnóstico como en la priorización de ámbitos de intervención, pero también en el despliegue de nuevas técnicas de ordenación que hagan posible la adaptación y modificación de los espacios urbanos existentes desde objetivos de sostenibilidad.

La conocida como «Ley de Barrios» de Cataluña planteó que las actuaciones de mejora en la ciudad existente se dirigiesen

«a la comunidad entera del barrio o el área afectados para conseguir que el espacio y los equipamientos públicos se conviertan en factores de desarrollo social y personal, generadores de tejido social y cultural, entornos favorecedores de cohesión e identificadores sociales y culturales»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ver preámbulo de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, de Cataluña.

Algo que se realiza sin incorporar instrumentos de planificación urbanística específicos y con herramientas de gestión convencionales o ya utilizadas en las Áreas de Rehabilitación Integral. El concepto de barrio se reduce a una clasificación en «áreas viejas y cascos antiguos», «polígonos de vivienda» o «áreas de urbanización marginal»<sup>2</sup>, sin entrar a concretar su delimitación. Aun así, es evidente la relación directa que se establece con el barrio, espacio de referencia para unas actuaciones de regeneración urbana entendidas como «actuaciones integrales» (NEL·LO, 2008: 241).

Precisamente el concepto de «desarrollo urbano integrado» fomentado desde la Carta de Leipzig, concentra una aspiración de articulación entre planificación, gestión y gobernanza difícil de concretar en la práctica. La legislación urbanística más reciente ha tratado este tema con timidez en su apuesta por regeneración urbana, iniciada por el Estado con de la Ley 8/2013, de 26 de junio, que impulsa la rehabilitación, regeneración y renovación urbana pero sin afectar a los instrumentos de planificación urbana, confiando quizás en la posterior legislación de las Comunidades Autónomas. Tarea pendiente cuando existe un claro consenso en que la regeneración urbana exige una reflexión más innovadora sobre el conjunto de la ciudad existente (RUBIO, 2015: 11-12) y no se olvida que «la rehabilitación de barrios» ha sido en España una práctica marginal durante el amplio periodo del urbanismo expansivo (HERNÁNDEZ & GARCÍA, 2014: 185).

Esto contrasta con lo que está ocurriendo en nuestro entorno próximo, no sólo en los «eficientes» países del norte de Europa, sino en Francia, Gran Bretaña o Italia: el barrio ha recuperado protagonismo en la planificación urbana. Ello ya se podía comprobar en el pionero «*Towards an Urban Renaissance*» (URBAN TASK FORCE, 1999), donde el barrio resurge como compendio de salud y calidad de la vida urbana, si se orienta desde una vibrante mezcla de usos, la jerarquía de los espacios públicos, un sistema integrado de transporte y la correcta provisión de los equipamientos y servicios locales. Para ello hay que restablecer los perfiles dimensionales del conjunto de los barrios urbanos, de sus relaciones y de su inserción en la estructura urbana.

La investigación urbanística reciente ayuda a dimensionar un espacio donde la proximidad

<sup>2</sup> Ver artículo 6 de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, de Cataluña.

sea efectiva (MIRALLES-GUASCH, 2014). Expertos no conectados entre sí coinciden en lo que se ha denominado la «regla de los 400 metros», el espacio peatonal accesible de referencia que sería resultado del «proceso auto-organizado de agregación urbana que dirige el patrón atemporal de principales calles y zonas de refugio» (MEHAFFY & *al.*, 2010: 35), en sintonía con las áreas ambientales de Buchanan y el modelo de «supermanzana» que Salvador Rueda promueve como patrón urbano ambiental a partir del agregado de 3x3 manzanas de Cerdá: 399 metros de lado (AGENCIA DE ECOLOGÍA URBANA DE BARCELONA, 2012).

Este impulso de un diseño urbano mejor fundado convive también con el esfuerzo de recuperar el barrio como agente social en la transformación urbana. Frente al énfasis en el éxito económico y social, evitando conflictos, con políticas urbanas cargadas de propaganda e intereses concretos, está el papel de los ciudadanos, su capacidad de organización y respuesta, lo que en algunos contextos se denomina «*community planning*» y trasciende la participación formal en la aprobación de los planes (ANGOTTI, 2008). Por ejemplo, en Gran Bretaña, la *Localism Act* de 2011 anima el «*neighbourhood planning*» no sólo como instrumento contra la exclusión social, sino como instrumento para crear calidad de vida urbana, programar proyectos concretos y garantizar la participación de los habitantes en la tarea de hacer ciudad. Se trata de enfoques que en España permanecen en estado germinal, promovidos desde iniciativas sociales puntuales. La recuperación del barrio, de sus dimensiones en la acción planificada, es crítica y la técnica urbanística puede ofrecer un marco instrumental que lo soporte. El barrio, su dimensión, nos lleva a la reconsideración del «lugar urbano» y de la escala habitable de la ciudad (NEWMAN & JENNINGS, 2008: 144-55) y a la necesidad de «hacer lugares mejores» como tarea central del urbanismo (HEALEY, 2010).

### 3. La ordenación desagregada del suelo urbano en la legislación urbanística autonómica

La ordenación por ámbitos del suelo urbano se aborda en la reciente legislación autonómica desde dos perspectivas. La primera enfatiza el aspecto normativo, orientando la ordenación del suelo urbano con criterios tipológico-funcionales, tratando de homogeneizar desde la legislación la práctica planificadora derivada de la definición de «zonas de ordenanza» para los

tejidos existentes. Se proponen para ello normas reguladoras del uso global —residencial, industrial, terciario, etc.— y de los tipos edificatorios —manzana cerrada, edificación abierta, vivienda unifamiliar, etc.—. La segunda prioriza objetivos de evaluación dotacional y de control de la densidad, proponiendo una definición de ámbitos urbanos coherentes próximos a la noción del barrio o de la unidad vecinal, con cierta lógica de autonomía funcional y referencia a los procesos de configuración histórica y de identificación social y espacial.

El primer planteamiento prioriza las características de la edificación al margen del funcionamiento de cada fragmento urbano. Se trata de ámbitos de ordenanza discontinuos donde se prima una lectura tipológica y de uso principal sobre grupos de edificios distribuidos en partes diferentes de la ciudad. Por ejemplo, en Aragón se han propuesto «Zonas de Ordenación Urbana» definidas cada una como:

«área que presenta un tejido urbano característico y diferenciado y que constituye el ámbito de aplicación de una determinada normativa urbanística o norma zonal»,

y cuya configuración se hace depender de:

«tres variables urbanísticas definidas por el planificador: el uso global o característico, el sistema de ordenación y la tipología edificatoria».

Es decir, se trata simple y llanamente de la tradicional definición de una zona de ordenanza, en tipos como «casco antiguo», «manzana cerrada», «industrial aislada», etc.<sup>3</sup>

Similar es el caso de Castilla-La Mancha, que propone «Zonas de Ordenación Urbanística»; los Planes de Ordenación Municipal deben dividir cada una de las clases de suelo en áreas que presentan:

«un tejido urbano característico y diferenciado, por disponer de usos globales y tipologías edificatorias homogéneas que permitan identificarla con respecto a otras zonas complementarias de la ordenación urbana y que se conforma como un ámbito espacial de aplicación de una norma urbanística concreta».

El suelo urbano podrá configurar ámbitos tanto continuos como discontinuos e integrar solares, unidades de actuación o:

<sup>3</sup> Ver artículo 13 de la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA), aprobada por Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón.

«áreas homogéneas preexistentes de carácter histórico o urbanístico, como por ejemplo, Núcleo Histórico, Área de Ensanche, Ciudad Jardín, etc.»

Sin embargo, se introducen matices que añaden al criterio clasificatorio y consolidador del suelo urbano, dependiente del uso y tipología existentes, un objetivo urbanístico: en las Zonas de Ordenación Urbanística definidas:

«se establecerán las reservas dotacionales en función de los incrementos de edificabilidad atribuidos».<sup>4</sup>

Ello exige un criterio dimensional que, en este caso, permite en la práctica eludir la valoración precisa de las dotaciones existentes, acudiendo a una lógica de densidad: sobre un límite de 10.000 metros cuadrados de edificabilidad bruta por hectárea en Zonas de Ordenación Urbanística residenciales, cualquier incremento deberá ser compensado con las correspondientes reservas dotacionales y recurriendo para ello al suelo urbano no consolidado perteneciente a cada Zona.<sup>5</sup> La legislación castellano manchega incorpora también una Norma Técnica de Planeamiento para las Zonas de Ordenación Urbanística donde los criterios de delimitación en función de uso y tipología se complementan con las «circunstancias históricas de formación» y donde es obligatorio valorar la edificabilidad existente y la superficie de dotaciones públicas desde los límites y estándares fijados, de cara a:

«las obligaciones que se puedan derivar de futuras decisiones de ordenación y, en particular, las relacionadas con los incrementos de aprovechamiento en el suelo urbano».<sup>6</sup>

Se observa que la figura de las Zonas de Ordenación Urbanística se planteó inicialmente como un instrumento orientado a la «estandarización» u homogeneización de la ordenación del suelo urbano, como era el caso de la legislación aragonesa, mientras que en su desarrollo reglamentario Castilla-La Mancha añadió

objetivos de evaluación de la situación del suelo urbano, asociando los incrementos de edificabilidad a la mejora dotacional. A pesar de ello, los criterios de delimitación no van más allá de los usos globales y las tipologías edificatorias, sin referencia a su inserción en la estructura urbana y a las relaciones entre partes y todo propias de un modelo dotacional coherente.

En este sentido la reciente legislación urbanística de la Comunidad Valenciana ofrece una útil diferenciación entre ordenación estructural —Plan General Estructural— y pormenorizada —Plan de Ordenación Pormenorizada— del suelo urbano. Es función del primero establecer, en todo el término municipal, «Zonas de Ordenación Estructural», tanto en ámbitos ya urbanizados como de expansión, con un uso dominante —residencial, industrial o terciario— y unas normas específicas relativas a usos, intensidades, grados de protección y criterios de integración paisajística. Básicamente se plantea un sustrato de «edificabilidad y criterios tipológicos que permitan su posterior regulación pormenorizada». Con criterio homogeneizador se exige la adscripción de las zonas de ordenación en los suelos urbanos a cuatro grupos: zona urbanizada residencial, industrial, terciaria y núcleo histórico<sup>7</sup>. Surge así una sectorización del suelo urbano de perfil estructural que se combina con una ordenación en secuencia antes sólo empleada en el suelo urbanizable, en ámbitos singulares o en el urbano no consolidado. Se trata de un avance instrumental que no obstante carece de objetivos generales, definidos desde la ley, dejándose la ordenación de las Zonas de Ordenación Estructural, sus condiciones de densidad, dotación, etc., a las decisiones del planeamiento.

Esto contrasta con las Comunidades Autónomas que proponen una ordenación desagregada del suelo urbano y que, con ello, priorizan objetivos de calidad urbana, casi siempre fundados en el control de la densidad y en la adecuación del sistema de dotaciones. Es el caso

<sup>4</sup> Ver artículo 24 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, y el Anexo III del Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre.

<sup>5</sup> Ver artículo 21 del Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre. Cabe señalar que la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo modificó el Artículo 24 de la Ley 2/1998, de 4 de

junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística —que antes hemos citado— para indicar que «en el suelo urbano se señalarán las reservas dotacionales públicas de carácter local, existentes y previstas, por zonas de ordenación urbanística, localizadas en solares o en unidades de actuación urbanizadora».

<sup>6</sup> Ver apartado 5.5 de la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales, aprobada por Decreto 178/2010, de 1 de julio.

<sup>7</sup> Ver artículos 21, 25 y 27 y Anexo IV de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

de Galicia donde la legislación introduce la división de la totalidad del suelo urbano en «distritos», con una delimitación realizada:

«atendiendo a la racionalidad y calidad de la ordenación urbanística y a la accesibilidad de la población a las dotaciones, utilizando preferentemente como límites los sistemas generales y los elementos estructurantes de la ordenación urbanística».

Se trata por lo tanto de ámbitos reconocibles en el marco de la estructura urbana global y cuya delimitación se orienta a la evaluación de su calidad urbana y del acceso a las dotaciones. Los distritos incluyen tanto el suelo urbano consolidado como el no consolidado, con la exigencia de que este último responda a los estándares dotacionales y límites de edificabilidad fijados en la legislación, pero con cierta flexibilidad en el caso de operaciones de reforma interior tendentes a la obtención de dotaciones públicas. La norma establece que toda modificación del planeamiento que implique incrementos de edificabilidad se compense con mayores dotaciones públicas a ubicar dentro del mismo distrito afectado.<sup>8</sup>

También la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid propone la figura de las «áreas homogéneas», definidas como «pieza de referencia respecto a la cual se señalan las condiciones de la ordenación estructurante» —uso global, coeficiente de edificabilidad y condiciones específicas para su desarrollo pormenorizado—.

Para su delimitación se señalan como criterios la:

«homogeneidad tipológica y funcional en sí mismas y respecto al conjunto del núcleo urbano y el territorio municipal»,

tomando como referencia, en la medida de lo posible,

«barrios o unidades tradicionales de la ciudad consolidada, y que sus límites sean elementos estructurantes de la ordenación urbanística».

Se admite además que puedan ser ámbitos discontinuos, y que puedan incorporar ámbitos de actuación tanto en suelo urbano consolidado como no consolidado. Estas áreas homogéneas conviven con otros ámbitos en los que se desarrollen «zonas urbanísticas de ordenación pormenorizada u Ordenanzas». No se exige correspondencia entre ambos tipos de áreas o ámbitos, sino que un área homogénea puede incorporar varias zonas urbanísticas y viceversa, una determinada zona urbanística puede extenderse sobre varias áreas homogéneas<sup>9</sup>. Para evaluar la situación de cada área homogénea se parte del coeficiente de edificabilidad real, resultante de dividir la superficie edificada del conjunto de las parcelas entre la superficie total del área homogénea. Su comparación con el coeficiente de edificabilidad previsto, que resulte de dividir la superficie edificable prevista entre la superficie de suelo, permite mostrar la evolución planteada en cada área. Cualquier incremento de la edificabilidad existente no será posible si no se alcanzan determinados estándares dotacionales —los del suelo urbano no consolidado y el urbanizable—. <sup>10</sup>

La introducción de una ordenación desagregada del suelo urbano en la legislación urbana de las Comunidades Autónomas no pretende directamente revitalizar el concepto de barrio ni está dirigida específicamente a la regeneración urbana. Sin embargo, se detectan mejoras instrumentales que pueden facilitar estos objetivos: la propia delimitación en ámbitos del suelo urbano y su potencial interacción con el suelo urbano no consolidado; la evaluación de la calidad del espacio urbano, al menos en cuanto a densidad, complejidad funcional y nivel dotacional; y la diferenciación entre la ordenación estructural y pormenorizada, no sólo para simplificar los planes generales sino para abordar la ordenación del suelo urbano progresivamente y según sus necesidades más urgentes<sup>11</sup>.

#### 4. Las unidades urbanas en la legislación de Castilla y León: definición y limitaciones

En Castilla y León se introduce un sistema de desagregación del suelo urbano con timidez,

<sup>8</sup> Ver artículo 49 y 94 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, modificada posteriormente por Ley 15/2004, de 29 de diciembre, y Ley 2/2010, de 25 de marzo.

<sup>9</sup> Ver artículo 37 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

<sup>10</sup> Ver artículos 36, 39 y 42 —apartado 6— de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

<sup>11</sup> Cabe señalar que el análisis comparado de la legislación urbanística de las distintas Comunidades Autónomas se ha visto enormemente facilitado gracias a la publicación por parte de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado de los correspondientes Códigos de Urbanismo, permanentemente actualizados y cuyos contenidos son seleccionados y ordenados por Ángel M<sup>a</sup> Marinero Peral. Se han consultado las versiones disponibles a 1 de abril de 2016.

ya que la figura de las «unidades urbanas» no se incluyó en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, sino que se incorpora con el Reglamento que la desarrolla más tarde —RUCyL, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero— y se hace de un modo indirecto.

Efectivamente, el artículo 80 del RUCyL señala entre las determinaciones de ordenación general, a establecer por el Plan General de Ordenación Urbana —PGOU—, la división del suelo urbano consolidado en unidades urbanas —queda por lo tanto excluido formalmente el suelo urbano no consolidado—. A continuación, el artículo 85 define dichas unidades urbanas como ámbitos correspondientes a:

«barrios tradicionales, sectores de suelo urbano no consolidado o urbanizable ya ejecutados, áreas de ordenación homogénea o áreas de influencia de dotaciones urbanísticas»

y de un tamaño menor de 100 hectáreas. Se trata de un instrumento para los municipios mayores de 20.000 habitantes; en el resto de municipios la división en unidades urbanas es potestativa y sin limitaciones de superficie, entendiéndose por defecto la existencia de una única unidad urbana. No se reconoce un criterio de delimitación uniforme, ya que el principio de autonomía funcional —«áreas de influencia de dotaciones urbanísticas»—, convive con la evolución histórica de algunos espacios —«barrios tradicionales»— y con los resultados del planeamiento —«sectores ya ejecutados»—, manteniendo la ilusión tipológica con la referencia a las «áreas de ordenación homogénea». El límite impuesto de 100 hectáreas es llamativo, por tratarse de una medida ausente en el resto de legislaciones y por ser en la práctica incompatible con los criterios de delimitación señalados en la definición de las unidades. Una indecisión que parece primar la lógica funcional y la intención de valorar la calidad de los tejidos consolidados<sup>12</sup>. En cualquier caso, el artículo 85 plantea que las unidades urbanas:

«se tomarán como referencia objetiva y preferente para analizar y controlar: 1º. La ejecución de las determinaciones del Plan General. 2º. La adecuación de las dotaciones urbanísticas. 3º. La conveniencia de actualizar o modificar la ordenación detallada. 4º. La influencia de las mo-

dificaciones que se propongan y de las demás circunstancias no previstas en el propio Plan General».

La unidad urbana se piensa por lo tanto como un instrumento de evaluación y control de los tejidos existentes, pero sin decir cómo. Hay que esperar al artículo 94 del RUCyL, a su apartado 4, para descubrir que en las unidades urbanas que cuenten, «conforme al planeamiento antes vigente» con

«más de 100 viviendas por hectárea o más de 15.000 metros cuadrados edificables en usos privados por hectárea, la calificación urbanística debe establecerse de forma que no se produzca un incremento de la edificabilidad ni de la densidad de población totales de la unidad urbana».

Todo ello bienintencionado pero confuso, centrado en la ordenación de tejidos edificados consolidados, muchas veces ya más densos, pero sin permitir su articulación directa con la intervención en ámbitos de suelo urbano no consolidado próximos o interiores.

Los nuevos desarrollos urbanos en Castilla y León, en los municipios con población superior a 20.000 habitantes, tienen un límite de 70 viviendas y 10.000 metros cuadrados edificables por hectárea. Pero la mayor tolerancia en lo urbano consolidado no se corresponde con la realidad construida. De hecho, resulta problemática la referencia al «planeamiento antes vigente» asociada a un umbral que no se sabe si se refiere a dicha realidad existente, realizada según el planeamiento vigente en cada caso, o a lo que define el planeamiento en vigor en el momento en que éste se modifique o revise. Desde el análisis urbano, es más claro y eficaz fijar como referencia la propia realidad construida legalmente —la edificabilidad real que plantean por ejemplo las áreas homogéneas de la legislación madrileña—, en un contexto en el que el planeamiento reciente ha tendido a corregir formalmente errores pasados, utilizando sistemáticamente en algunos tejidos densos del suelo urbano el concepto de «disconforme con el planeamiento».

Como en otros casos, no existe una referencia clara de lo que podría considerarse un «barrio bien dotado». El RUCyL admite en su artículo 104, tras una modificación aprobada por el Decreto 45/2009 de 9 de julio, una re-

mentado las propuestas de distritos de Durán Lóriga o de unidades de barrio del Plan Nacional de la Vivienda.

<sup>12</sup> Cabe destacar que, aunque indirectamente, esas 100 hectáreas se asocian a una población de 20.000 habitantes, cifra que hemos visto repetida cuando hemos co-



ducción de la reserva de plazas de aparcamiento en sectores de suelo urbano no consolidado si se acredita la existencia de suficientes plazas «en las unidades urbanas colindantes con el sector». Esto marca una orientación normativa consolidada en la Ley 7/2014, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana —sobre la que volveremos más adelante—, que desarrolla en Castilla y León la legislación estatal, con una singular atención al planeamiento: facilitar la regeneración urbana tolerando mayores densidades —reconociendo las existentes— y flexibilizando la exigencia de dotaciones.

Sin embargo, al excluir el suelo urbano no consolidado se desaprovecha su potencial como mecanismo de compensación de déficits dotacionales, reconocido por varias de las legislaciones autonómicas comentadas y como plantea el propio RUCyL en el citado artículo 104, por lo que será el planeamiento el que busque esa asociación entre las dos clases de suelo. Así, el artículo 172 del RUCyL establece que en el caso de que cualquier modificación del planeamiento en suelo urbano consolidado implique un cambio de uso en superficies destinadas a espacios libres o equipamientos públicos, dichas superficies se sustituyan por otras equivalentes en cuanto a tamaño, calificación y funcionalidad, ya sea dentro de la propia unidad urbana o en sectores colindantes, tanto de suelo urbano no consolidado como urbanizable, sin disminuir sus propias reservas. Del mismo modo, el artículo 173 señala que en el caso de modificaciones que impliquen un aumento del volumen edificable o del número de viviendas, dicho incremento se compense proporcionalmente con reservas de suelo para dotaciones públicas, que de nuevo pueden ubicarse tanto en la propia unidad urbana como en los sectores colindantes. Sin embargo, la planificación debe articular estas compensaciones mutuas sin integrar formalmente el suelo urbano no consolidado en las unidades.

Compleja es también la situación de los sistemas generales en relación con las unidades. El urbanismo español asigna a los sistemas generales una función muy relevante, de servicio a la ciudad en su conjunto, aunque su obtención queda sometida a los vaivenes del crecimiento urbano. Pero si los sistemas generales formaran parte de una unidad urbana —los correspondientes a suelo urbano consolidado— distorsionarían su nivel dotacional, que debería estar vinculado a sistemas locales. Sin estar aclarado en el RUCyL, parece

lógico dejar fuera de las unidades los sistemas generales, que compondrían la estructura urbana soporte del conjunto de las mismas y de los espacios de transformación —no consolidados— y desarrollo —urbanizables— previstos.

Por último, pero no menos importante, es el papel que unidades urbanas han de tener en la ordenación del suelo urbano consolidado. En la norma de Castilla y León —artículo 94.3 del RUCyL— se señala que:

«la calificación urbanística debe establecerse de forma que la edificabilidad y los demás parámetros de la edificación privada, tales como altura, volumen o fondo edificable, no superen los niveles característicos de las edificaciones con uso y tipología similares construidas legalmente en la unidad urbana en la que estén incluidas».

Las determinaciones de ordenación detallada —artículo 93— pueden realizarse por parcela o por zonas de ordenanza, es decir, para un:

«grupo de parcelas, sea una calle, una manzana, una barriada, una urbanización o cualquier otro tipo de área homogénea de suelo urbano consolidado [o un] ámbito territorial donde haya sido aprobado y ejecutado previamente un instrumento de planeamiento de desarrollo».

Se trata de ámbitos cuya definición coincide con la de las propias unidades urbanas. De nuevo, y aunque la legislación no lo dice, las unidades urbanas son ámbitos idóneos para establecer zonas de ordenanza, asumida su condición de ámbitos de ordenación homogénea en suelo urbano.

En resumen, la legislación urbanística de Castilla y León propone con las unidades urbanas un mecanismo claramente orientado a la evaluación de los tejidos existentes y en menor medida dirigido a establecer la ordenación en suelo urbano. Se reconoce un esfuerzo por avanzar pero con falta de claridad en el modelo de adecuación dotacional y en la viabilidad de la regeneración. De hecho, la citada Ley 7/2014 parece acudir al Plan Especial de Reforma Interior como tabla de salvación, capaz en apariencia de navegar entre el sinfín de criterios, indicaciones y exigencias cuantitativas que la propia legislación impone. Las unidades urbanas permanecen como un concepto en gran medida indeterminado, en manos de los instrumentos de planeamiento y de su capacidad para concretar su alcance y dotarlas de utilidad.

## 5. Aplicación de la figura de las unidades urbanas en la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid

Los trabajos de revisión del PGOU de Valladolid<sup>13</sup> exploran al máximo la aplicación práctica de la figura de las unidades urbanas por su potencialidad como instrumento de diagnóstico y con el fin de priorizar la intervención en los conjuntos urbanos en peor estado o con mayores necesidades. Esto ha implicado afrontar las indefiniciones de la legislación, optando por una interpretación útil para el avance progresivo de la regeneración urbana en diferentes partes de la ciudad, desde las potencialidades de una legislación que está evolucionando y tratando de resolver cuestiones técnicas que condicionan no solo la prospectiva sino el conocimiento general del espacio urbano construido.

### 5.1. La delimitación de las unidades urbanas

La división del suelo urbano consolidado en unidades urbanas que se propuso en el documento para aprobación inicial de la Revisión del PGOU de Valladolid tiene como germen la división de la ciudad en 28 barrios que se planteó en la fase de avance<sup>14</sup>. La delimitación de los barrios partía de la agrupación de secciones censales según criterios de homogeneidad sociológica y urbanística, teniendo también en cuenta consideraciones históricas de formación así como la identificación de la población de la ciudad con sus diferentes espacios de residencia. El recurso a la agrupación de secciones censales, facilitaba, en esa fase inicial de la revisión, el análisis espacial de diversos datos estadísticos, un procedimiento que en Castilla y León ya se había aplicado en otros estudios del medio urbano (RIVAS, 2010). Sin embargo, se era consciente de las limitaciones de la división en secciones censales, realizadas con fines estadísticos y sin tener en cuenta —en muchas ocasiones— su sustrato urbano. Por ejemplo, en casi todas las ciudades las secciones censales de borde distorsionan, por razones de consolidación de lo urbano y tamaño, los posibles indicadores.

<sup>13</sup> La revisión, en la que colaboró el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid —en particular en los trabajos de análisis urbano— se inició en febrero de 2012, en julio de ese año se aprobó un documento de avance y en febrero de 2015 se acordó la aprobación inicial. Hoy se encuentra en reelaboración, de cara a una segunda aprobación inicial.

La posterior división en unidades urbanas debía ser compatible con el cumplimiento de los criterios de delimitación ya comentados derivados del RUCyL: la exclusión de los terrenos no clasificados como suelo urbano consolidado, la no inclusión de los grandes sistemas generales y el respeto del límite de 100 hectáreas. La delimitación se realiza, a pesar de ello, en función de criterios urbanísticos, detectando dentro de cada barrio aquellas zonas tipológicamente más homogéneas y valorando su procedencia del desarrollo de algún instrumento de planeamiento. A la vez se intentó que los equipamientos y espacios libres de un mismo barrio quedasen equitativamente repartidos entre las distintas unidades urbanas que lo componen, ya que gran parte de los barrios consolidados de la ciudad son mayores de 100 hectáreas. Como resultado de este proceso se obtuvieron un total de 60 unidades urbanas (ver FIG. 2), a las que se asignó un código y un nombre. Asimismo, 9 de ellas se calificaron como «unidades urbanas en transición», por tratarse de espacios urbanos en proceso de desarrollo.

### 5.2. La dificultad de «medir» la ciudad

La división del espacio urbano de la ciudad en unidades urbanas tiene como principal objetivo la medición, el análisis y el control de la edificabilidad, de la densidad y del nivel de equipamientos de cada una de ellas. Ello permite tanto la comparación de la situación de los diferentes espacios de la ciudad como la lectura desagregada del sistema urbano. Sin embargo, es imprescindible «medir» la ciudad de manera homogénea y útil para caracterizar cada unidad urbana, sin depender de datos referidos a ámbitos demasiado amplios, como ocurre con las secciones censales, pero tampoco de estudios pormenorizados de partes de la ciudad no generalizables. Se requería por tanto una aproximación estadística más precisa, con una desagregación de los datos a nivel de manzana que permitiese ajustarse con exactitud a los límites trazados para cada unidad urbana. Para la obtención fiable con ese nivel de detalle de los datos necesarios se disponía como fuentes de los Censos de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, el padrón municipal de población, la información de la Dirección General del Catastro y el propio trabajo de campo.

<sup>14</sup> Ver Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid. Trabajos de información urbanística: V.C. Los barrios de Valladolid. Disponible en: <http://www.valladolid.es/es/ciudad/urbanismo-vivienda/servicios/avance-pgou-2012/fase-2-1-trabajos-informacion-urbanistica> (Acceso 1 de abril de 2016).

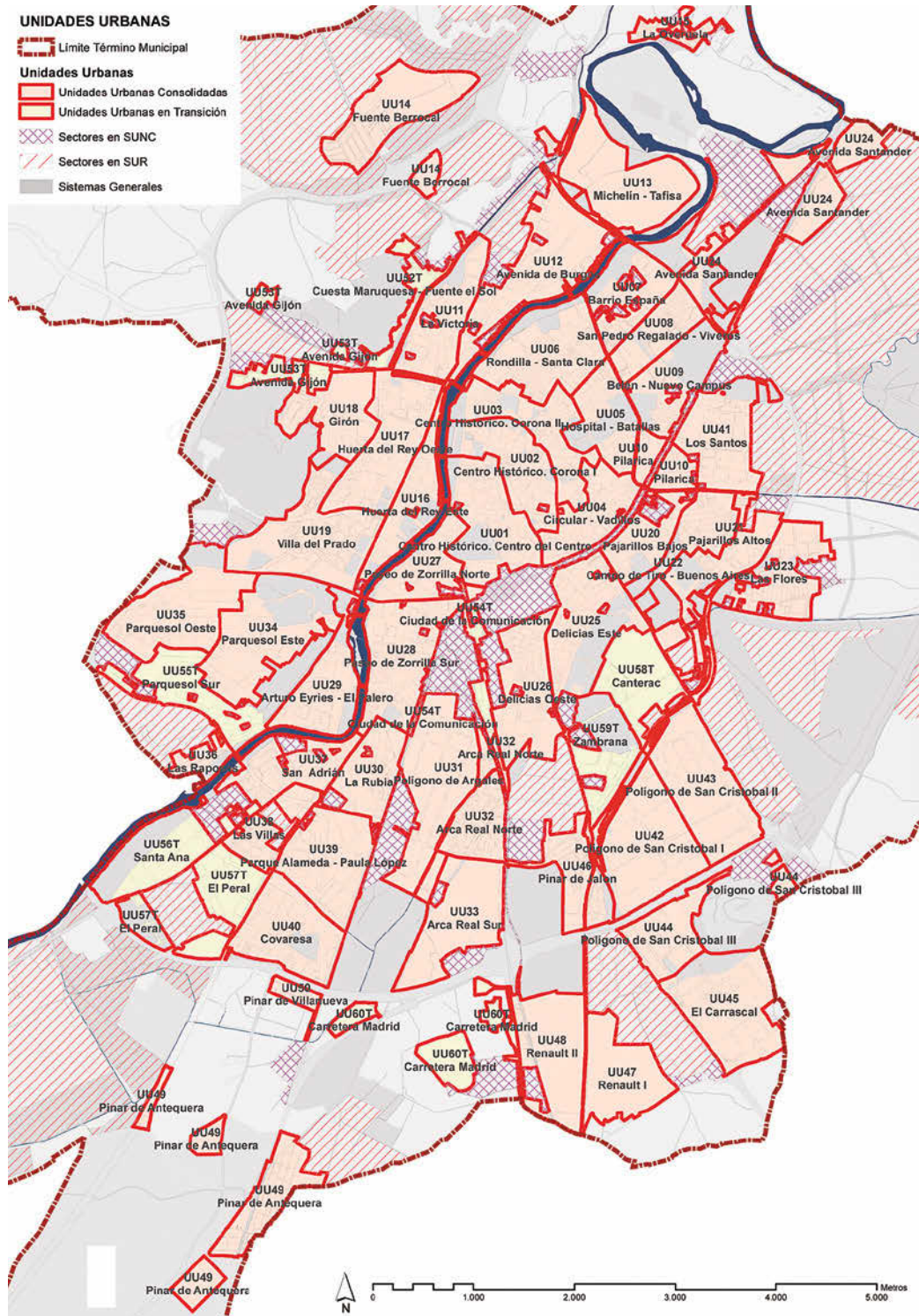


Fig. 2/ Plano de delimitación de las unidades urbanas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística, el padrón municipal de población de Valladolid, la Dirección General del Catastro y el trabajo de campo propio.

En lo que respecta a los Censos de Población y Vivienda, se disponía de datos bastante actualizados —Censo de 2011— pero con un insuficiente nivel de desagregación, por lo cual se recurrió a la explotación directa del padrón municipal de población, con datos a 1 de enero de 2012 —población y estructura familiar— que se referenciaron a cada manzana urbana, partiendo de las tablas elaboradas por los técnicos del propio Ayuntamiento de Valladolid. Por el mismo motivo, se recurrió a los datos —alfanuméricos y cartográficos— ofrecidos por la Dirección General del Catastro, que también permiten el nivel de desagregación requerido. En este caso se emplearon los datos de 20 de septiembre de 2012, armonizados temporalmente con los obtenidos del padrón<sup>15</sup>.

Para la evaluación de los equipamientos y de los espacios libres públicos disponibles se midió la superficie destinada a estos usos en cada unidad urbana, partiendo de los datos catastrales. Sin embargo, fue necesario corregir ciertas inexactitudes debido a que la categoría catastral no siempre se corresponde adecuadamente con la categoría urbanística —por ejemplo, la categoría de «sanidad y beneficencia» se asigna tanto a los grandes hospitales públicos como a pequeños consultorios médicos privados—. Por lo tanto, se recurrió a otras fuentes como el propio planeamiento vigente, los inventarios de bienes de titularidad pública o a la identificación *in situ* de ciertos elementos, aprovechando también el Inventario de equipamientos elaborado en la fase de avance. El trabajo de campo resultó también imprescindible para delimitar con total exactitud los espacios libres públicos existentes, mientras que el planeamiento vigente permitió diferenciar entre los equipamientos y espacios libres públicos pertenecientes a los sistemas generales y a los locales.

En consecuencia, toda la información recopilada de estas distintas fuentes permitió caracterizar cada una de las unidades urbanas delimitadas. En cada una de ellas se obtuvo la superficie, la población, el número de unidades familiares, el número de inmuebles catastrales total y para cada uno de los 16 usos, la super-

ficie construida total y para cada una de las 10 tipologías —o subtipologías, en su caso—, la superficie de suelo y construida de equipamientos y la superficie destinada a espacios libres públicos. Ello facilitó el estudio comparativo en relación a las densidades y niveles dotacionales contemplados en la legislación urbanística a partir de una serie de indicadores.

En primer lugar, en relación a las densidades se calculó la densidad demográfica (habitantes/hectárea), la densidad residencial (viviendas/hectárea) o la densidad de lo construido ( $m^2$  construidos/hectárea), entre otros. Este último dato permite detectar las unidades urbanas que exceden de los 15.000  $m^2$ /hectárea que el RUCyL fija como límite para impedir incrementos de edificabilidad, o de los 10.000  $m^2$ /hectárea que se admiten en los nuevos desarrollos (ver FIG. 3).

También se clasificaron las unidades urbanas en función de su variedad y diversidad funcional, recurriendo para ello a los datos de superficies construidas según las tipologías catastrales. Así, se clasificaron como unidades industriales las que presentaban un porcentaje de superficie construida destinada a usos industriales superior al 40% y, de entre ellas, se clasificaron como de perfil industrial mixto las que presentaban más de un 10% de superficie destinada a oficinas y/o más de un 5% de superficie destinada a comercio. El resto de unidades se consideraron de perfil residencial, aunque entre ellas se diferenciaron como áreas de centralidad las unidades residenciales con más de un 10% de su superficie construida destinada a oficinas, más del 5% destinada a comercio y más del 2% destinada a hostelería. Asimismo, las unidades residenciales con más de un 2% de superficie destinada a oficinas se clasificaron como de perfil residencial/oficinas, mientras que las unidades residenciales con más del 4% de su superficie construida destinada a comercio se clasificaron como de perfil residencial/comercial (ver FIG. 4).

Finalmente se evaluó el nivel dotacional de cada unidad urbana tomando como referencia los estándares mínimos que prevé el RUCyL

<sup>15</sup> La información alfanumérica catastral incluye registros referidos a fincas, unidades constructivas, construcciones, inmuebles, reparto de elementos comunes y cultivos, siendo el inmueble el nivel de desagregación escogido. A la hora de explotar estos datos, se buscaba obtener para cada manzana el número de inmuebles según los 16 usos contemplados y la superficie construida de las 10 tipologías constructivas establecidas en las Normas Técnicas de Valoración en su primer nivel de desagregación: 1, residencial; 2, industrial; 3, oficinas;

4, comercial; 5, deportivo; 6, espectáculos; 7, ocio y hostelería; 8, sanidad y beneficencia; 9, cultural y religioso y 10, edificio singular. Asimismo, en algunas de estas tipologías se descendió hasta el segundo o incluso el tercer nivel de desagregación, con el fin de diferenciar superficies destinadas a garajes, trasteros, etc. Los dígitos correspondientes a la manzana catastral recogidos en cada registro permitía agruparlos a ese nivel, equivalente al de la información procedente del padrón municipal.

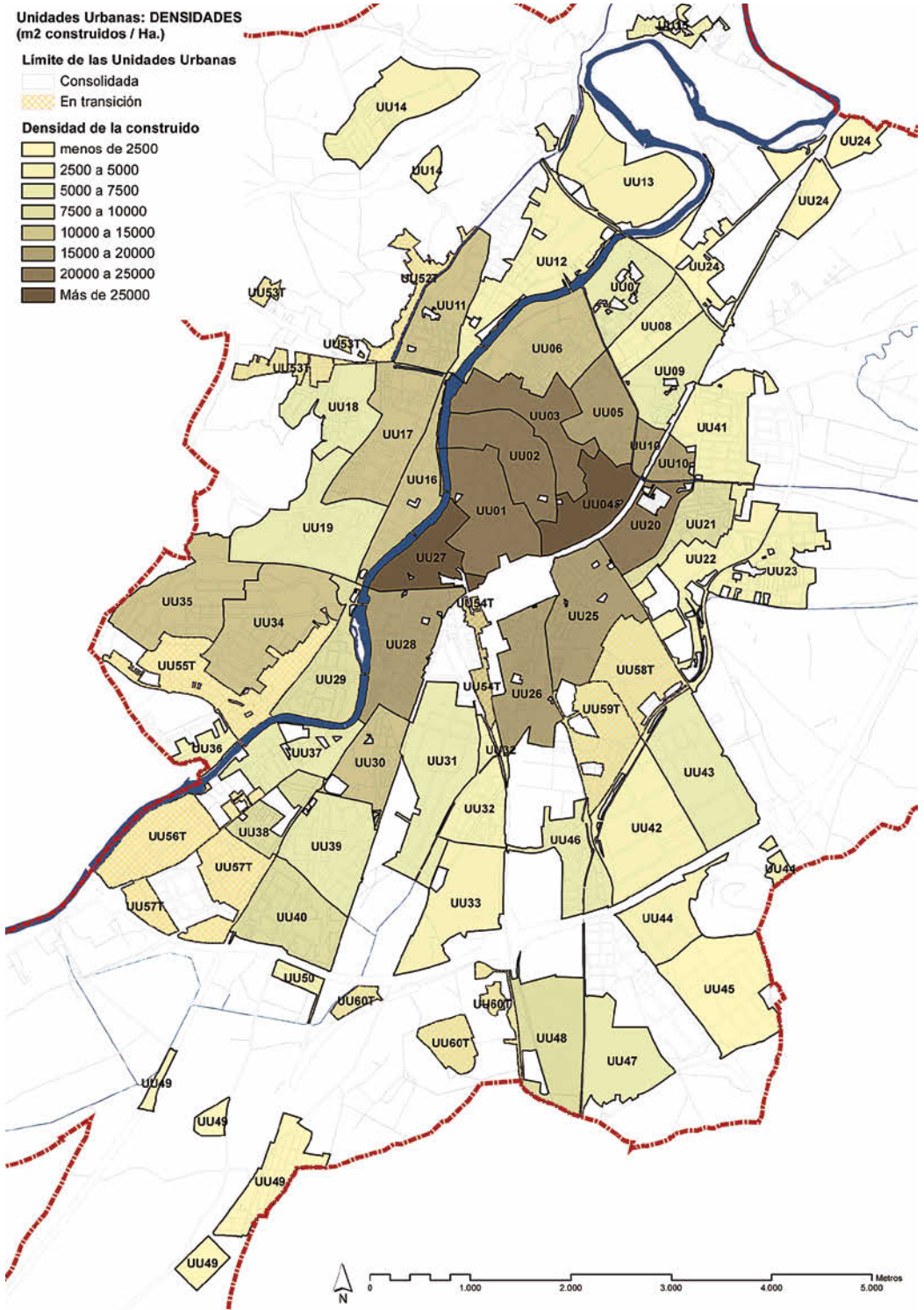


Fig. 3/ Plano de densidades construidas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística, el padrón municipal de población de Valladolid, la Dirección General del Catastro y el trabajo de campo propio.

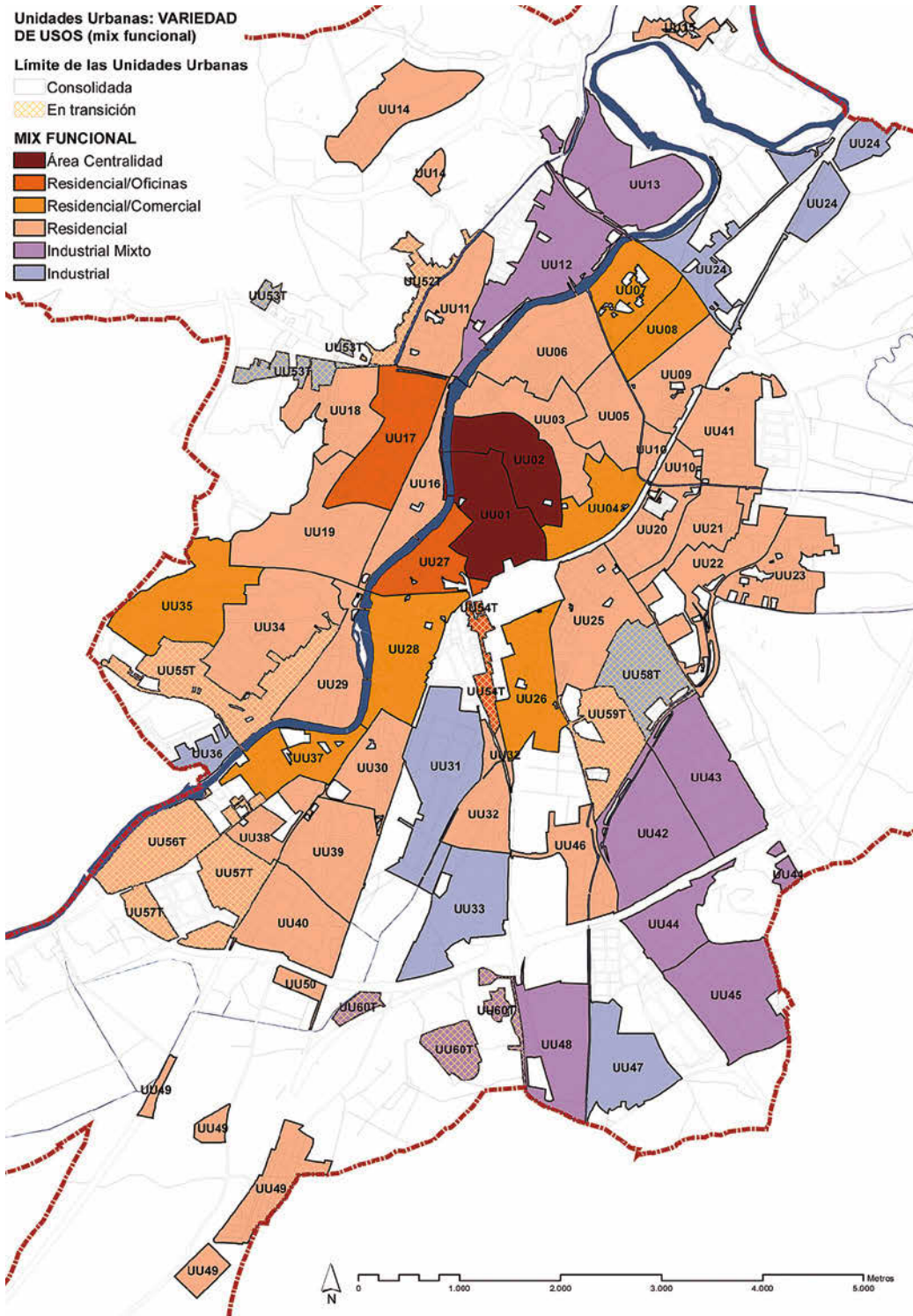


Fig. 4/ Plano de variedad de usos (mix funcional)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística, el padrón municipal de población de Valladolid, la Dirección General del Catastro y el trabajo de campo propio.

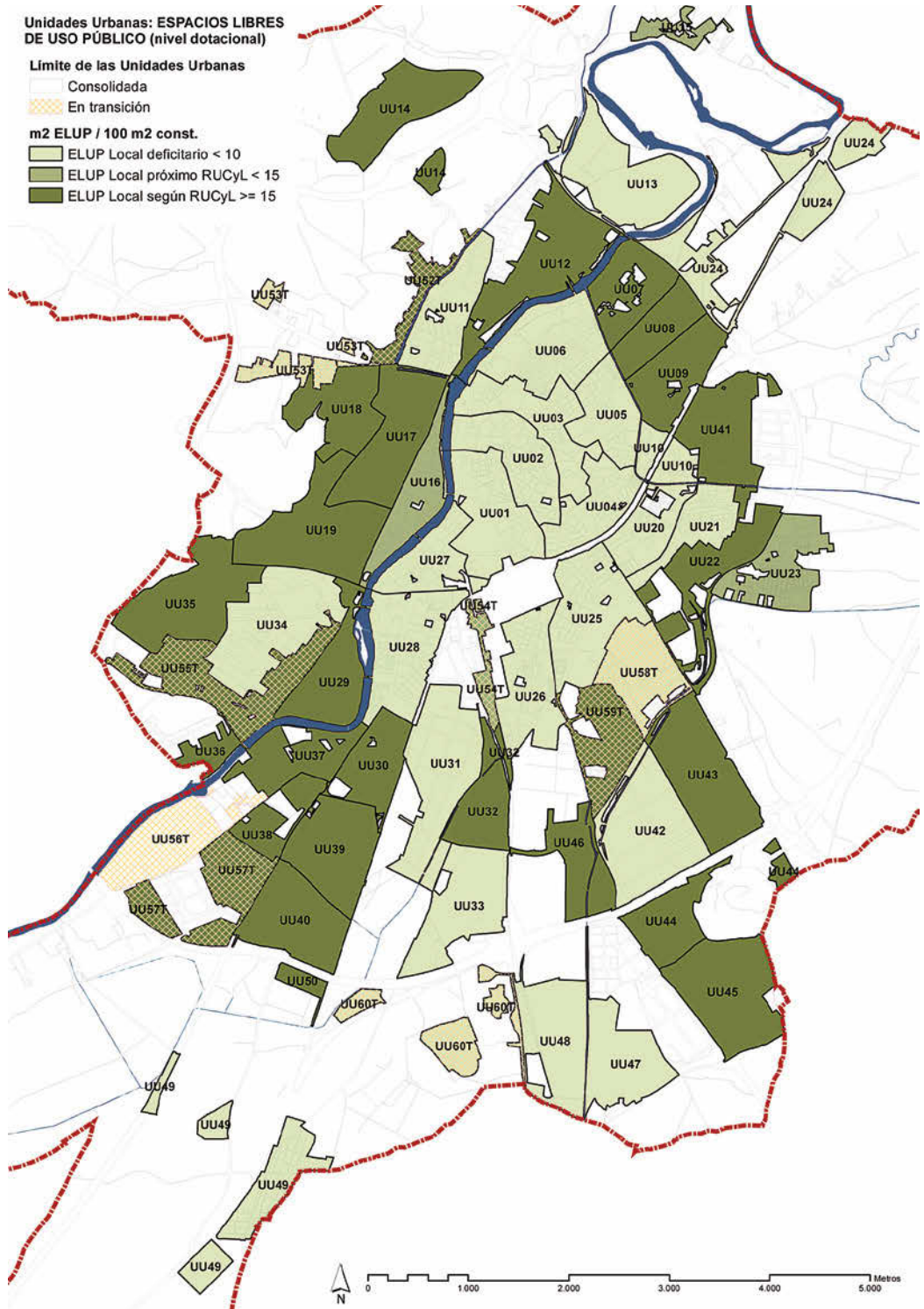


Fig. 5/ Plano de nivel de espacios libres de uso público

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística, el padrón municipal de población de Valladolid, la Dirección General del Catastro y el trabajo de campo propio.

para sistemas locales en suelo urbano no consolidado, y que ascienden a 15 m<sup>2</sup> de espacios libres públicos y 10 m<sup>2</sup> de equipamientos públicos por cada 100 m<sup>2</sup> construibles. La evaluación se realizó dividiendo la superficie de suelo destinada a equipamientos y espacios libres públicos —excluyendo sistemas generales— entre la superficie construida total de cada unidad urbana —excluyendo la superficie construida destinada a usos dotacionales y a usos anejos de los usos residenciales e industriales— (ver FIG. 5).<sup>16</sup>

## 6. Conclusiones. Utilidad y necesidad del barrio, de las unidades urbanas, en un contexto de regeneración urbana

En los trabajos del PGOU de Valladolid las unidades urbanas configuran un valioso instrumento de evaluación de los espacios urbanos consolidados, cercano a lo que los conceptos de unidad vecinal, de barrio y de distrito ofrecen de cara a una primera aproximación de la calidad de la vida urbana, facilitando comparaciones y detectando los espacios más frágiles. Más compleja es su utilidad como instrumento de ordenación, también explorada, en relación por ejemplo a la interacción con las acciones en sectores de suelo urbano no consolidados en espacios interiores de la ciudad o a su vínculo con la ordenación de los usos y las estrategias de flexibilidad y control.

La reforma más reciente de la legislación castellanoleonesa corrige parcialmente alguna de las limitaciones existentes, aunque siempre al hilo de lo que queda en manos de la planificación. La ya mencionada Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo implica una importante evolución de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, hacia la regeneración urbana, muy singular en relación con otras Comunidades Autónomas, ya que la perspectiva estatal se completa con un conjunto de medidas específicamente urbanísticas.

En primer lugar, se incorporan instrumentos cuyo objetivo específico es fomentar las operaciones de rehabilitación, regeneración y

renovación urbana. Se definen en este sentido intervenciones de mejora de la edificación —ámbitos de rehabilitación, en suelo urbano consolidado—, de mejora de las infraestructuras y espacios públicos —ámbitos de regeneración, en suelo urbano consolidado o no consolidado— y de transformación urbana controlada —ámbitos de renovación, en suelo urbano no consolidado—, y de forma paralela se han flexibilizado los criterios sobre dotaciones urbanísticas y cesiones de aprovechamiento en este tipo de ámbitos, dotando a los planes especiales de reforma interior de mayor operatividad, con facultad para alterar la clasificación y la calificación del suelo. También se ha liberado al PGOU de la obligación de establecer la ordenación detallada en todo el suelo urbano consolidado, ordenación que queda limitada a «las unidades urbanas y sectores del término municipal donde resulte conveniente». Se pretende con ello convertir al PGOU en un instrumento más estratégico al tiempo que se señala a las unidades urbanas —citadas por primera vez en la Ley— como el marco de referencia para el eventual establecimiento de la ordenación pormenorizada en el suelo urbano consolidado.

Nos encontramos por lo tanto ante una reforma que presta especial atención al suelo urbano, al margen de un planeamiento general convertido en simple marco «estructural» para las acciones de regeneración urbana, mediante la oferta de unas pautas de actuación más flexibles y dotando al planeamiento de desarrollo en suelo urbano —planes especiales— de amplias facultades. La tan demandada flexibilidad convive con el esquematismo del ajuste de las funciones del PGOU en suelo urbano consolidado. Algo que conduce a un mayor apoyo en las unidades urbanas, tal y como hace la reforma más reciente, la adaptación a la Ley 7/2014 del RUCyL, aprobada por Decreto 6/2016, de 3 de marzo. Como el PGOU ya no tiene que establecer la ordenación detallada en todo el suelo urbano consolidado, el nuevo RUCyL le remite, en su artículo 79, a instrumentos ya vigentes o a «un ulterior plan especial». A la vez, se reforma el ya citado artículo 85 para incorporar entre las funciones de las unidades urbanas, si «conviene», la de «actualizar o modificar la ordenación detallada». Falta sólo un paso para convertir a las unidades urbanas en un instrumento específico de ordenación del

<sup>16</sup> Ver Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid. Documento para Aprobación Inicial: Memoria vinculante (Anexo 1: Unidades urbanas) y Normativa (Fichas de unidades urbanas). Disponible en: <http://>

[www.valladolid.es/es/ciudad/urbanismo-vivienda/servicios/aprobacion-inicial-plan-general-ordenacion-urbana-2015](http://www.valladolid.es/es/ciudad/urbanismo-vivienda/servicios/aprobacion-inicial-plan-general-ordenacion-urbana-2015) (Acceso 1 de abril de 2016).



suelo urbano, como aquí se apunta, completando sus funciones de análisis y control. Complementariamente, las unidades urbanas pueden ser los ámbitos de referencia para los planes especiales —con capacidad para modificar la clasificación y la calificación urbanísticas— allí donde sea necesario impulsar actuaciones de regeneración, ofreciendo un marco espacial más amplio frente a las actuaciones puntuales descoordinadas.

Por ello, y para que el diagnóstico del suelo urbano se acerque lo más posible a la realidad de cada ciudad, es necesario superar rigideces. Así, el nuevo RUCyL admite que las unidades urbanas sean discontinuas, pero mantiene la limitación de su ámbito en las 100 hectáreas. También sería necesario facilitar que la evaluación de la densidad se realice a partir de la realidad construida, evitando la confusa referencia al «planeamiento antes vigente» y las expectativas que ésta genera no tanto en la calidad urbana como en la casi siempre mezquina contabilidad de los aprovechamientos. Por último, para mayor eficacia de la planificación, las unidades urbanas deberían integrar tanto el suelo urbano consolidado como el no consolidado. Ello permite disponer de marcos espaciales estables —no sometidos a continuos cambios de delimitación— programando la mejora de los espacios urbanos existentes en función de la posible evolución de lo edificado, los usos, las infraes-

tructuras y las dotaciones públicas. Algo que afecta no sólo a la oportunidad de determinadas intervenciones, sino también a la viabilidad de la rehabilitación de espacios obsoletos, combinada con acciones de renovación y con el despliegue de otras políticas sectoriales.

Los conceptos de unidad vecinal, área ambiental, barrio y distrito ofrecen un asidero instrumental para desplegar un enfoque integrado de la acción urbanística. En regeneración urbana, la acción puntual, casi siempre justificable desde la estructura urbana, exige un rango intermedio de valoración y ajuste arraigado en la ciudad real y en las necesidades de sus habitantes. La técnica urbanística tiene hoy, al reorientar sus principales objetivos hacia la mejora, la oportunidad de ofrecer herramientas más eficaces que apoyen e impulsen esta lectura intermedia de lo urbano. La ciudad observada barrio a barrio. Las unidades urbanas, apenas exploradas en sus posibilidades, y otros instrumentos semejantes van en esta dirección. Su capacidad de diagnóstico y de ordenación, su anclaje en parámetros objetivos y su adaptabilidad a la programación de objetivos a medio y largo plazo, en un contexto de recursos públicos escasos, dan cuenta de su utilidad. Algo que puede permitir reconducir la técnica urbanística a un relato comprensible por los ciudadanos, no sólo desvelando algunos entresijos de la política urbana sino porque facilita el compromiso con el futuro.

## 7. Bibliografía

- AGENCIA DE ECOLOGÍA URBANA DE BARCELONA (2012): *Supermanzana*, <http://www.bcnecologia.net/es/modelo-conceptual/supermanzana> (Acceso 1 de abril de 2016).
- ALOMAR ESTEVE, G. (1955): *Comunidad planeada: principios de sociología aplicada al urbanismo y al planeamiento rural*. IEAL, Madrid.
- ANGOTTI, T. (2008): *New York for Sale. Community Planning Confronts Global Real Estate*, The MIT Press, Cambridge, MA, EEUU.
- CASTRILLO ROMÓN, M. A. & L. SANTOS Y GANGES (2008): «Urbanisme et militantisme de quartier dans les quartiers populaires de Valladolid». En: *Espaces et sociétés*: 134: 53-66. Éditions Érès, Toulouse.
- DURÁN LÓRIGA, M. (1963 y 1964): «Urbanismo: planeamiento de nuevos núcleos urbanos». En: *T. A. Temas de Arquitectura y Urbanismo*: 55-58: S. N., Madrid.
- HEALEY, P. (2010): *Making Better Places: The Planning Project in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan, Londres/Nueva York.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (2004): «La ciudad estructurada». En: *Cuadernos de Investigación Urbanística*: 42: 13-28. Instituto Juan de Herrera, Madrid.
- HERNÁNDEZ AJA, A. & C. GARCÍA MADRUGA (2014): «Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana». En: *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XLVI (179): 184-191. Ministerio de Fomento, Madrid.
- MARTÍNEZ CARO, C. (1998): «La aportación de Gabriel Alomar a la formación de una nueva mentalidad urbanística en el ambiente de la arquitectura española 1950/1965». En: *Actas del congreso internacional De Roma a Nueva York: Itinerarios de la nueva arquitectura española 1950/1965*: pp. 283-91. Departamento de Proyectos-Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra, Pamplona.
- MEHAFFY, M. & S. PORTA & Y. ROFE & N. SALINGAROS (2010): «Urban nuclei and the geometry of streets: The 'emergent neighborhoods' model». En: *Urban Design International*: 15 (1): 22-46, Palgrave Macmillan Journals, Basingstoke, Hants, RU.
- MIRALLES-GUASCH, C. (coord.) (2014): *Ciudades: revista del Instituto Universitario de Urbanística*: 17: «La proximidad ¿nuevo valor urbano?». Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid y Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid.

- NEL·LO, O. (2008): «Contra la segregació urbana i per la cohesió social: la Llei de barris de Catalunya». En: J. M. LLOP & X. VALLS (coords.): *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*: 227-246. Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona-Diputació de Barcelona, Barcelona.
- NEWMAN, P. & I. JENNINGS (2008): *Cities as Sustainable Ecosystems: Principles and Practices*. Island Press, Washington D.C.
- RIVAS SANZ, J. L. de las (dir.) (2010): *Informe. El estado de las ciudades de Castilla y León*. Junta de Castilla y León, Valladolid.
- RUBIO DEL VAL, J. (2015): «Potencial del nuevo marco normativo para el impulso de la rehabilitación y la regeneración urbana en los ámbitos autonómico y local». En: *Informes de la Construcción*: 67 (Extra-1): m023: 1-17. CSIC, Madrid.
- TERÁN, F. de (1969): «Evolución del planeamiento de núcleos urbanos nuevos». En: *Ciudad y Territorio*, 1: pp. 53-66. IEAL, Madrid.
- URBAN TASK FORCE (1999): *Towards an Urban Renaissance*. Department of the Environment, Transport and the Regions, Londres.

#### Leyes urbanísticas citadas

- Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, de Cataluña.
- Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo.
- Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.
- Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.
- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (Texto Refundido 19/09/2014).
- Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo de Castilla y León.

#### Documentos de planeamiento citados

- Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid. Trabajos de información urbanística: V.C. Los barrios de Valladolid. Disponible en: <http://www.valladolid.es/es/ciudad/urbanismo-vivienda/servicios/avance-pgou-2012/fase-2-1-trabajos-informacion-urbanistica> (Acceso 1 de abril de 2016).
- Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid. Documento para Aprobación Inicial: Memoria vinculante (Anexo 1: Unidades urbanas) y Normativa (Fichas de unidades urbanas). Disponible en: <http://www.valladolid.es/es/ciudad/urbanismo-vivienda/servicios/aprobacion-inicial-plan-general-ordenacion-urbana-2015> (Acceso 1 de abril de 2016).

#### Abreviaturas

- PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.  
RUCyL: Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.