

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVII, Nº 224, verano 2025

Págs. 839-856

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.18>

CC BY-NC-ND



Retos y oportunidades en la práctica profesional de la planificación urbana

Borja LÓPEZ-RODRÍGUEZ ⁽¹⁾Javier MARTÍNEZ-CALLEJO ⁽²⁾Paula AMUCHASTEGUI-MORENO ⁽³⁾⁽¹⁾ ⁽³⁾ Arquitecto/a Urbanista⁽²⁾ Doctor Arquitecto Urbanista⁽¹⁾ Secretario de la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España (UAAU)⁽²⁾ Director de Planificación Urbana del Ayuntamiento de Bilbao⁽³⁾ Socia y codirectora de Estudio de Renovación y Desarrollos Urbanos (ERDU)

Resumen: El artículo aborda la práctica profesional de la planificación urbana en los últimos años desde la visión de arquitectos y arquitectas urbanistas, a través del análisis de cómo los nuevos paradigmas sobre la transformación de territorios y ciudades, junto con una nueva gobernanza de los procesos de planificación, están provocando cambios en la actividad profesional del urbanismo: desde la organización de los equipos de trabajo, hasta la compleja relación con la administración pública a la cual sirve, pasando por la importante cuestión de la formación en planificación urbana. Una etapa de cambios que genera importantes retos profesionales, pero que también ofrece una oportunidad para la construcción de un modelo profesional mejor adaptado a las demandas de la sociedad.

Palabras clave: Planificación urbana; Equipo multidisciplinar; Práctica profesional; Arquitectos y arquitectas urbanistas.

Recibido: 31.07.2024; Revisado: 04.12.2024

(1) Correo electrónico: borja.lopez@lopezmarzo.com; N.º ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-0454-1836>

(2) Correo electrónico: jmarcal@coavn.org; N.º ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-4929-0399>

(3) Correo electrónico: pamuchastegui@erdu.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6806-0922>

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Challenges and opportunities in the professional practice of Urban Planning

Abstract: The article addresses the professional practice of urban planning in recent years from the perspective of urban planning architects, through the analysis of how new paradigms on the transformation of territories and cities, together with a new governance of planning processes, are causing changes in the professional activity of urban planning: from the organization of work teams, to the complex relationship with the public administration it serves, including the important issue of education in urban planning. A period of change that generates important professional challenges but also offers an opportunity to build a professional model better adapted to the demands of society.

Keywords: Urban Planning; Multidisciplinary team; Professional practice; Urban Planning architects.

1. Introducción

Nos proponemos en este artículo describir los factores que condicionan la actividad profesional de los arquitectos y las arquitectas que se dedican a la planificación urbana en España, 50 años después de la promulgación de la Ley del Suelo de 1975¹. La descripción estará precedida, en el capítulo 2, de una valoración sobre los cambios producidos en la actividad en los últimos 20-25 años, periodo al que se circunscribe la experiencia profesional de quienes redactan el presente artículo. Los siguientes capítulos abordan tres aspectos clave que condicionan la profesión dentro del campo de la planificación urbana: la organización de los equipos de trabajo (capítulo 3); la formación en urbanismo desde la arquitectura (capítulo 4); y la relación con la administración pública (capítulo 5).

Este artículo apoya sus afirmaciones en datos objetivos, resultados de encuestas y referencias bibliográficas; pero también se fundamenta en el conocimiento que sus autores han obtenido en organizaciones profesionales vinculadas al urbanismo², donde han podido obtener una cierta perspectiva sobre las diversas variables que inciden en la profesión, además de en su propia

experiencia profesional tanto en el sector público como en el privado.

Es importante comenzar el artículo mostrando un gráfico que ilustra el descenso en la actividad de planeamiento urbanístico de carácter general en los últimos 30 años (FIG. 1), pues es un indicador objetivo de los problemas que se tratarán más adelante. El gráfico recoge los instrumentos de planeamiento general³ que han entrado en vigor cada año desde 1994. Puede apreciarse el brusco descenso que se produce en 2007, probablemente causado por la crisis económica vinculada a la burbuja inmobiliaria, situación que empeora en años subsiguientes, con las excepciones de 2010 y 2015. La realidad es que desde 2016 hasta 2023 entraron en vigor una media de 83 planes al año, apenas un 26 % de los planes que de media entraron en vigor anualmente durante el periodo de 1994 a 2006 (311 planes al año). No disponemos de datos sobre el planeamiento de desarrollo aprobado en estos años, pero podemos afirmar que la disminución puede ser aún mayor, dado que estos instrumentos están más relacionados con la actividad inmobiliaria que con la planificación de carácter general.

La falta de actividad se refleja en el escaso número de personas tituladas en Arquitectura que realiza actividades relacionadas con el urbanismo y la planificación. Según una encuesta impulsada por el Consejo Superior de los Colegios Oficiales de Arquitectos de España (CSCAE, 2019), en 2018 el 17,60 % de las personas colegiadas realizaba en ese momento alguna actividad de urbanismo y planeamiento, pero sólo el 4,58 % se dedicaba a la planificación como actividad única. Si tenemos en cuenta que, de éstas

¹ Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

² Borja López pertenece a la Asociación Española de Técnicos Urbanistas (AETU) desde 2011 y ha participado activamente en la Agrupación de Arquitectos Urbanistas de La Rioja y en la UAAU, siendo el secretario de esta última en la fecha de elaboración del artículo. Javier Martínez ha desempeñado diversos cargos en la Agrupación Vasco-Navarra de Arquitectos Urbanistas (AVNAU) desde 2005 y fue presidente de la UAAU desde 2018 hasta 2022. Paula Amuchastegui ha sido secretaria-coordinadora (2015-2018), vocal de Gipuzkoa (2018-2024) y presidenta en funciones (enero-septiembre de 2019) de la AVNAU.

³ Se incluyen los planes generales, las normas subsidiarias y las delimitaciones de suelo urbano, en cualquiera de las denominaciones de las legislaciones autonómicas.

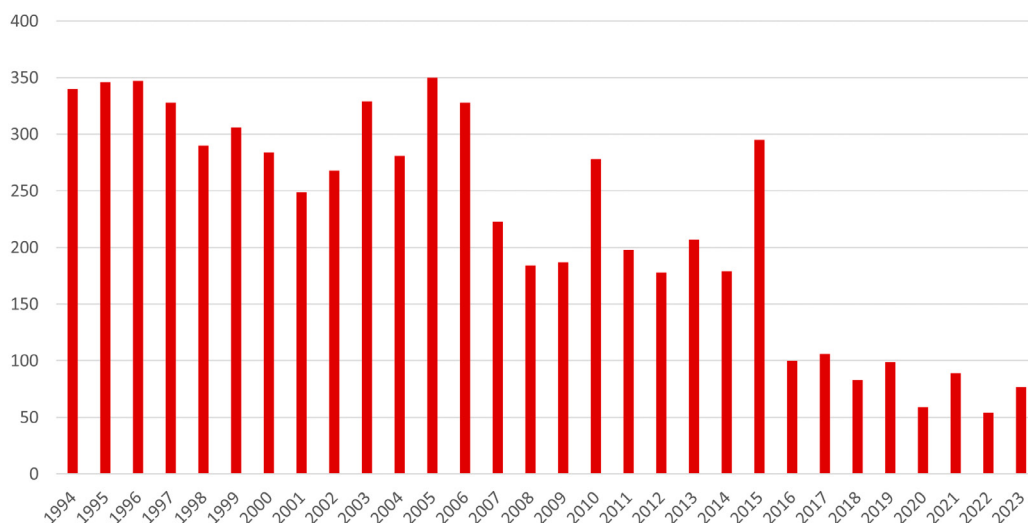


FIG. 1 / Número de instrumentos de planeamiento general por año de entrada en vigor en España (1994-2023)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Subdirección General de Políticas Urbanas, Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

últimas, el 76,40 % son funcionarios o funcionarias de la administración local, apenas el 1,50 % del total de personas colegiadas en España (51 607 en diciembre de 2018) se dedicaba a la planificación urbana como actividad profesional exclusiva en el sector privado.

Los datos objetivos muestran una crisis cuantitativa de la planificación urbana en los últimos años, crisis que tiene causas y consecuencias diversas, como exploraremos en los siguientes capítulos.

2. Un nuevo paradigma en construcción

Desde finales de los años 90, el planeamiento urbano ha experimentado cambios importantes tanto en el fondo como en la forma. El fondo, es decir, la finalidad y objetivos de la planificación, ha evolucionado en paralelo a los cambios económicos y sociales posteriores al estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008, recuperando cierta racionalidad y prestando mayor atención a la sostenibilidad ambiental, social y económica de la ordenación urbana. En cuanto a la forma, es decir, al contenido y herramientas de los planes para abordar los nuevos objetivos, el proceso de adaptación es aún incompleto. Nos encontramos, por tanto, en pleno proceso de ajuste aún

con resultados inciertos, tal como han analizado diferentes autores/as (DE LA CRUZ, 2023; DE LAS RIVAS, 2023; HERNÁNDEZ & GONZÁLEZ, 2023; JORNET, 2023).

En cualquier caso, es necesario abordar brevemente cuatro cambios que tienen un gran impacto en la actividad profesional de la planificación: (1) el paso de un urbanismo desarrollista de suelo a un urbanismo centrado en la transformación de la ciudad existente; (2) la función “correctora” de la nueva planificación respecto a los excesos de la anterior generación de planes; (3) la evolución desde la determinación de la forma urbana hacia enfoques más estratégicos y flexibles en la planificación; y (4) la introducción de la gobernanza y un nuevo enfoque de la participación pública en el proceso de elaboración del plan. Cuatro cuestiones que se tratan con mayor detalle en los siguientes apartados.

2.1. De la planificación de la expansión a la planificación de la transformación

Hasta el fin de la burbuja inmobiliaria, el planeamiento urbanístico estaba principalmente orientado a la organización del crecimiento espacial de los núcleos urbanos, procurando insertar los

nuevos barrios en la estructura general del municipio y concretando los equipamientos y servicios necesarios para desarrollar sus funciones. Con la excepción de los centros históricos, de espacios industriales obsoletos y de algunos tejidos especialmente degradados, la transformación de la ciudad existente no ocupó la atención de urbanistas, personal político o promotoras inmobiliarias, quienes se centraron en el desarrollo de nuevos suelos urbanos (GÓRGOLAS, 2017).

En cambio, a partir de 2008 la excesiva producción de vivienda⁴ y el freno del crédito hipotecario generaron una crisis económica que hizo innecesarios los miles de metros cuadrados de suelo para uso residencial y actividades económicas clasificados por todo el país. Así, el foco de atención pasó a los tejidos urbanos construidos con evidente necesidad de reforma e intervención en su parque edificado y en su entorno. Además, la creciente preocupación por el medio ambiente y la institucionalización del paradigma de la sostenibilidad, hicieron necesario cambiar el modelo de expansión urbana por otro de transformación de la ciudad existente, mejorándola y adaptándola a las nuevas aspiraciones de la población.

Sin embargo, a pesar de los diversos intentos de reforma normativa, los instrumentos de planeamiento no han terminado de adaptarse a este cambio en su objeto. Herramientas como la equidistribución o la cesión de terrenos a la administración son fácilmente aplicables sobre suelos no urbanizados, pero su gestión se complejiza en suelos en los que existen construcciones, actividades económicas o población residente. El sector privado, en la mayoría de las ocasiones, renuncia a implicarse en actividades de transformación que tienen un alto nivel de incertidumbre, mientras que el sector público no cuenta con suficientes recursos económicos y humanos para abordar los complejos procesos que requiere la regeneración urbana.

2.2. Urbanismo corrector de difícil aprobación

Por otra parte, la planificación urbana trata de escapar de un cierto descrédito derivado de los excesos desarrollistas del *boom* inmobiliario. Las administraciones responsables del marco legislativo -el Gobierno de España y, sobre

todo, las comunidades autónomas- han modificado leyes del suelo y leyes sectoriales para añadir límites y controles que intentan evitar futuros excesos. También algunos municipios han aprovechado la época reciente de menor presión inmobiliaria para revisar sus planes generales, reduciendo sus previsiones de expansión urbana y generando modelos urbanos menos insostenibles. Se trata del “urbanismo corrector”, cuya principal actividad es la sustitución de planes generales aprobados al calor de la burbuja inmobiliaria por instrumentos revisados con un enfoque muy distinto (DE SANTIAGO, 2021) que, por primera vez en la historia del urbanismo español, llegan incluso a desclasificar suelos urbanizables.

No obstante, la generación de planes “correctores” que debería estar, al menos, en proceso de elaboración, se enfrenta a un marco normativo más complejo y burocrático, precisamente, por el aumento de controles y limitaciones. Esto ha generado en la práctica un auténtico camino de obstáculos para la aprobación definitiva de los nuevos planes, provocando el desánimo de los equipos redactores y de las corporaciones locales. Así, se produce una cierta paradoja: la dificultad que supone volcar en un plan el alto grado de exigencia normativa actual hace que los municipios abandonen, o ni siquiera intenten, la revisión de sus planes, lo que mantiene la vigencia de los planes de época desarrollista que se querían sustituir. Esta situación es, en parte, causa de la reducción significativa del planeamiento urbanístico que se observa en el gráfico mostrado anteriormente (Fig. 1).

2.3. De la forma urbana a la estrategia flexible

Relacionado con el paso del urbanismo expansionista al urbanismo de transformación, ha cambiado la misión del equipo redactor del plan urbanístico: ya no debe modelar el crecimiento de la ciudad, ni diseñar barrios completos, sino que su labor adquiere un carácter más estratégico, pues se trata de establecer determinaciones de tipo cuantitativo (usos, zonificaciones, edificabilidad, dotaciones mínimas, etc.) y orientaciones de tipo cualitativo (directrices, observaciones, recomendaciones, etc.) para abordar la transformación de la ciudad existente, pero serán herramientas e instrumentos posteriores los que concreten los aspectos formales.

Se ha pasado de un trabajo de diseño de la forma urbana a través del plan, para el cual la formación en arquitectura es esencial, a un

⁴ En muchos casos se trató de viviendas destinadas a segunda residencia o como bien de inversión, obviando las necesidades habitacionales de una parte de la población.

trabajo de orientación estratégica que deja el control de la forma para fases posteriores al planeamiento. El equipo redactor ya no es la figura omnisciente que diseña la ciudad del futuro sobre terrenos vírgenes, sino que su papel es elaborar la mejor estrategia posible para mejorar la ciudad existente, sorteando los innumerables conflictos del espacio urbano.

2.4. Gobernanza y participación pública

Finalmente, sobre la práctica de la planificación urbana impacta la progresiva importancia de la participación ciudadana en los procesos de elaboración del planeamiento. Aunque siempre han existido los periodos de “información pública” de los planes, la participación pública se había convertido en un trámite administrativo utilizado en su mayoría para la defensa de intereses particulares, y sólo en contadas ocasiones empleado para defender intereses generales (DE LA CRUZ, 2023).

Actualmente, existe una mayor exigencia para abrir los procesos de toma de decisiones, como es la planificación urbana, a una participación ciudadana más real y efectiva. Asimismo, el concepto de gobernanza exige una relación más dialogante y corresponsable entre los y las diferentes agentes que intervienen en las políticas públicas, especialmente de los diferentes niveles administrativos, pero también entre las instituciones, empresas y organizaciones civiles.

En esta línea, cada vez más planes impulsados por las administraciones desarrollan procesos participativos y construyen modelos de gobernanza que van más allá de lo exigido por las normas pues, en el actual escenario de la planificación que es la ciudad existente, es fundamental tener en cuenta la multiplicidad de intereses de diferentes agentes (RANDO, 2020). No hacerlo puede generar conflictos que acaban retrasando o haciendo descarrilar proyectos de transformación urbana, por muy bienintencionados que fueran sus propuestas.

3. Organización de los equipos de trabajo

El planeamiento urbano es una actividad que se realiza en equipo, con la participación de profesionales con diferentes formaciones de origen, al menos en los planes generales y los planes de desarrollo de ciertas dimensiones,

condicionando la forma en que la profesión de urbanista se articula.

3.1. Equipos multidisciplinarios

Hoy día, el equipo mínimo para la redacción de cualquier instrumento de planeamiento suele estar compuesto por una persona del campo de la arquitectura y otra del derecho. No obstante, la realidad es que es imprescindible contar, además, con una asesoría medioambiental; con alguien con conocimientos en igualdad; y según cada legislación autonómica, pueden ser necesarios otros perfiles profesionales. Ya sea para evaluar, para realizar un documento de alcance o para justificar la innecesidad de una evaluación al uso. Y todo ello, con independencia del contenido sustantivo, del tipo de instrumento, del punto de partida o de los objetivos.

Además, junto con la mayor diversidad de perfiles, ha surgido también una mayor especialización sobre ciertas materias. En los últimos años, las novedades normativas se han sucedido con gran velocidad, fruto de la transversalidad y el aumento de las competencias sectoriales, aumentando la complejidad e incentivando la aparición de perfiles especializados en aspectos concretos de la planificación.

El equipo “mínimo” de trabajo suele verse ampliado en las licitaciones públicas para la redacción de instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico general, que pueden exigir otros perfiles tales como economista, sociólogo/a, persona experta en participación, comunicación, ingeniero/a de caminos, paisajista, especialista en Sistemas de Información Geográfica (SIG), especialista en ruido, etc. Ello conlleva dificultades de partida para la aparentemente sencilla tarea de formar un equipo, puesto que cada uno de esos perfiles ha de cumplir con una solvencia profesional determinada, agravado cuando no se permite que alguna de las personas integrantes cumpla con dos o más de los perfiles requeridos. Finalmente, la mayor exigencia en cuanto a la variedad de perfiles profesionales no se refleja en un incremento en los honorarios por la redacción de los trabajos, lo que resulta en una precarización del trabajo.

Superada la tarea de conformar un equipo, la realidad es que, aunque la multiplicidad de perfiles enriquece el trabajo, también añade dificultad a la coordinación y la comunicación, más aún cuando los plazos y el presupuesto son escasos, como es habitual. Ello hace que, de facto, muchos equipos trabajen de manera

multidisciplinar o interdisciplinar, pero no transdisciplinar⁵, y el supuesto enriquecimiento no llega a darse en todo su potencial.

3.2. Formas de colaboración

Más allá de la dinámica de trabajo y el resultado, esa forma colaborativa de trabajar exige, o bien la constitución de una Unión Temporal de Empresas (UTE), o bien que sea una de las empresas la que sostenga el contrato. En el primer caso, una UTE conlleva una serie de gastos relativos a su constitución, presentación de cuentas, liquidación, contratación de seguros, etc., además de una menor agilidad en los trámites administrativos y bancarios. En el segundo caso, es una empresa la que asume todos los efectos económicos (garantías, liquidez económica, gestión administrativa, etc.), debiendo remunerar al resto del equipo.

Y es que uno de los mayores problemas de la redacción de planeamiento urbanístico deviene del desfase entre la realización de los trabajos y los pagos de la parte contratante. En caso de contratación pública, la práctica habitual por parte de la administración suele ser el pago a la aprobación del documento en cada una de las fases, a veces con porcentajes desproporcionados postergados a la aprobación definitiva, aunque la mayor parte del trabajo se concentra en la fase de aprobación inicial. Aprobaciones que no dependen única y exclusivamente del trabajo realizado por el equipo redactor, sino que queda al albur de decisiones de terceros, por lo que la empresa que sustenta el contrato debe mantener los gastos recurrentes (aval, seguro, gestoría, dominio de internet y cuentas de correo, etc.) durante largos periodos de “espera” hasta la aprobación definitiva del planeamiento, lo cual resulta en una pérdida de rentabilidad no contemplada, en el mejor de los casos, ya que a veces la aprobación ni siquiera llega a producirse, generando una situación que, además de ser económicamente gravosa, tiene consecuencias curriculares en cuanto a solvencia profesional.

⁵ Según la Real Academia Española (RAE), se define multidisciplinario aquel “Que abarca o afecta a varias disciplinas”; y se define interdisciplinario como “Dicho de un estudio o de otra actividad: Que se realiza con la cooperación de varias disciplinas”. Por el contrario, el término transdisciplinar no está recogido en el diccionario de la RAE, si bien se emplea con asiduidad como término que connota una estrategia de investigación que atraviesa límites disciplinarios para crear un enfoque holístico.

De hecho, si bien hace unos años era habitual encontrar empresas de todo tipo en las licitaciones de los trabajos de planeamiento general, en los últimos años tan sólo se presentan las pequeñas y medianas empresas. No así en el planeamiento de desarrollo, que requiere de un menor número de profesionales para la realización de los trabajos, unos plazos menores (y, por ende, unos gastos menores) y, en cierta medida, una menor complejidad, además de estar más vinculado a la ejecución del planeamiento, por lo que el equipo que redacta los proyectos de edificación suele asumir el desarrollo del planeamiento pormenorizado, como parte de un servicio a la empresa promotora.

3.3. Información y recursos digitales

En plena era digital, donde todo es más visual e inmediato (aquí y ahora), se han desarrollado enormemente los recursos digitales que dan acceso abierto a la información disponible, pero ello exige una mayor especialización. La dificultad ya no radica tanto en disponer de información, sino en saber cuáles son las fuentes disponibles y cómo bucear entre la cantidad ingente de datos sin perdersen en el camino.

Hoy día, disponemos de medios que nos permiten superponer y visualizar las distintas capas de información, lo cual facilita el diagnóstico y brinda la oportunidad de realizar análisis más complejos que fundamenten o contrasten posibles intuiciones. No obstante, las bases de nuestra profesión, ese “abc” que debiera regir todo buen diseño urbano, a menudo corren el riesgo de quedar sepultadas por una planificación más pendiente del cumplimiento normativo, del alarde informático y de las miradas sectoriales, que de ofrecer un buen resultado global, que atienda tanto a lo preexistente como a lo futuro.

Medimos y regulamos lo cuantitativo, pero no lo cualitativo, lo cual no debiera ser excusa para priorizar determinadas cuestiones. Un riesgo al que nos enfrentamos, por ejemplo, al implementar materias transversales como la participación ciudadana o la perspectiva de género. Demasiado a menudo, las decisiones se adoptan sin tener suficientemente en cuenta el criterio técnico que la disciplina va consolidando, fruto de nuestro paradigma y cultura urbanística. El problema deviene cuando se interpreta que los medios o los instrumentos son el fin.

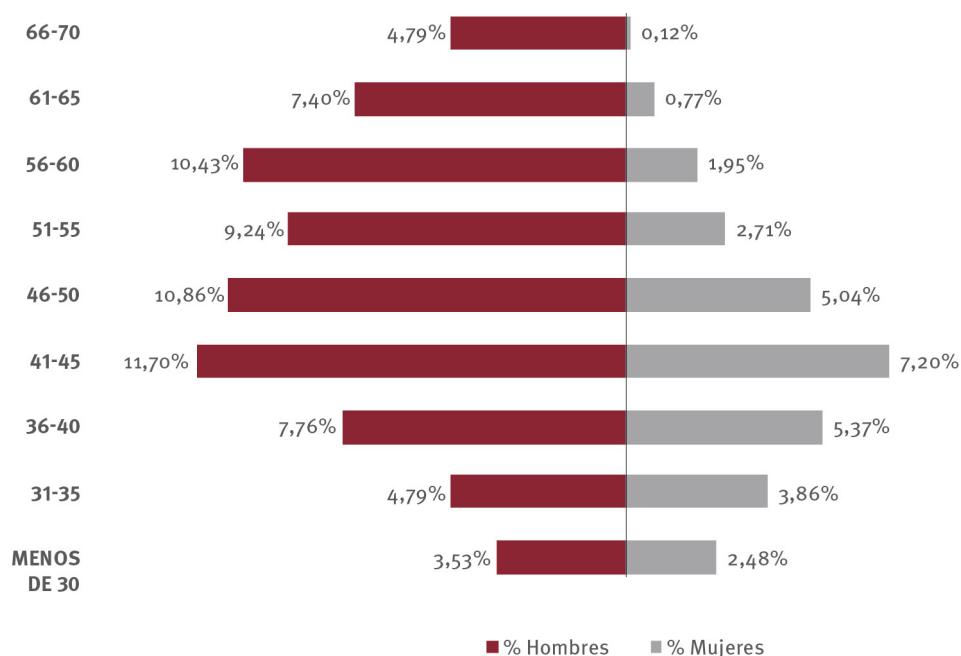


FIG. 2 / Pirámide según sexos y edad de los y las profesionales que desarrollan alguna actividad relacionada con el urbanismo

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Arquitect@s 2018 (CSCAE, 2019)

3.4. Difícil acceso para jóvenes y escasa incorporación de la mujer

La complejidad y especialización que en la actualidad requiere la disciplina dificulta el acceso a jóvenes profesionales y, por ende, el relevo generacional. Además, en el caso de las mujeres, obstaculiza su progresión en la carrera profesional.

Si bien el acceso inicial puede resultar más o menos fácil de la mano de una empresa consolidada, la dificultad radica en el salto desde los puestos de trabajo de categorías inferiores a las superiores o a independizarse. Son varios los factores, pero los más reseñables son: el músculo financiero necesario para trabajar durante meses sin percibir ingresos (debido a la inadecuación de las fases de pago y a los periodos en los que se paralizan los trabajos a la espera de informes o decisiones del promotor/a); el tiempo disponible para adquirir los conocimientos prácticos suficientes; la cantidad de horas necesarias con horarios que dificultan la conciliación; y la incertidumbre general que afecta a los procesos de tramitación de la planificación urbana.

Por otra parte, el urbanismo es un campo masculinizado en el que la desigualdad entre mujeres y hombres es un hecho patente. Según datos de la encuesta ya citada (CSCAE, 2019), el 35 % de las personas colegiadas desarrolla alguna actividad relacionada con el urbanismo en el sentido más amplio del término (desde la propia planificación hasta el diseño urbano, el paisajismo, la participación o la regeneración urbana). De dicho porcentaje, el 29,5 % son mujeres y el 70,5 % hombres.

La ciudad se ha dibujado y se sigue dibujando, mayoritariamente, con mano de hombre, debido a múltiples motivos. El primero, y más obvio, es la dificultad de las mujeres para acceder a carreras técnicas en determinadas generaciones, como demuestra la pirámide según sexos del grupo de profesionales que desarrollan actividades en el campo del urbanismo (FIG. 2), donde se observa cómo la proporción de hombres es muy superior a la de mujeres en los grupos de mayor edad. Tan sólo en edades inferiores a 45 años, las mujeres recortan la diferencia con respecto a los hombres, insinuando una tendencia a un mayor equilibrio en el futuro, pero la brecha existe en todos los grupos de edad.

Superada la cuestión formativa, el siguiente motivo es la dificultad para cumplir la solvencia técnica requerida en las licitaciones, puesto que es habitual la exigencia de trabajos de similar naturaleza realizados en los últimos 3, 5 o 10 años. Dicho requisito es un filtro importante para cualquier profesional, si bien supone un obstáculo de mayor dificultad para jóvenes y mujeres. Después de un período de inactividad o de menor actividad, que habitualmente suele darse con la maternidad o el cuidado de familiares (tareas tradicionalmente realizadas por las mujeres)⁶, las mujeres quedan en desventaja para justificar dicha solvencia, puesto que muchos de los trabajos propios del campo del urbanismo requieren de un largo proceso de elaboración.

Otro motivo es la dificultad de conciliación⁷ en el caso del ejercicio como profesional liberal, puesto que suele ser necesario compaginar el horario de mañana para tratar con la administración, con el de tarde, para trabajar con la ciudadanía, pues la mayoría de las acciones de los procesos de participación se celebran por la tarde. Además, las horas no remuneradas que requiere preparar cada licitación o la necesaria formación continua en un sector en constante actualización de los conocimientos, son una carga para todo el colectivo, pero tiene un impacto mayor en las mujeres, que son quienes tienen mayores dificultades de conciliación de la vida personal y laboral y una brecha salarial manifiesta.

Finalmente, y ligada a la anterior, otra de las dificultades es la necesidad de desplazarse para reuniones, trabajo de campo, acciones de participación, etcétera, a municipios pequeños o zonas alejadas con poca o inexistente cobertura de transporte público (lo que hace obligatorio el uso de vehículo privado). Por cuestiones de género, el acceso a un vehículo privado y el uso del mismo es menor en el caso de las mujeres⁸, porque tradicionalmente los hombres han

tenido el rol de trabajador principal y, por tanto, la prioridad respecto a disponer del coche; por la menor capacidad adquisitiva de las mujeres derivada de la brecha salarial; y por las propias características del patrón de movilidad de las mujeres, diferente del de los hombres por diversos factores (trabajo reproductivo, percepción de la seguridad, sensibilidad frente a temas medioambientales⁹, etc.).

Todo ello explica la notable diferencia entre hombres y mujeres en el urbanismo (nuevamente, referido a una visión más amplia del término: desde la propia planificación hasta el diseño urbano, el paisajismo, la participación o la regeneración urbana), sin importar el sector (Fig. 3). La diferencia se recorta algo en el sector público (12,5 % de hombres frente a 7,5 % de mujeres), pero sigue siendo muy elevada en el sector privado (38,3 % frente a 14,5 %) y cuando se compaginan ambas esferas.

Ellos, además, trabajan más horas semanales: 47,1 horas frente a 42,0 horas (5,1 horas más), cuando desempeñan su labor en el sector privado; y 49,2 horas frente a 44,8 horas (4,4 horas más), cuando compaginan el sector privado y el público (Fig. 4). Tan sólo en el sector público existe una igualdad de horarios entre mujeres y hombres, siendo además el sector con menor carga de horas semanales (39,6 horas de media).

También en cuanto a rentabilidad laboral destaca la administración pública, donde los ingresos medios superan los 31 200 euros, mientras que en el sector privado apenas alcanzan 23 000 euros y con una marcada brecha salarial de 5000 euros (27 000 euros en el caso de los hombres y 22 000 euros en el de las mujeres).

Es destacable la diferencia en cuanto a la percepción de las desigualdades del sector, puesto que si bien la mayoría de las mujeres (84,3 %) cree que existen desigualdades por cuestión de género en el desarrollo profesional, la mayoría de los hombres (58,9 %) cree que no o no sabe/no contesta (Fig. 5).

⁶ Según los Anuarios del Ministerio de Trabajo y Economía social, en España, en el año 2023, estuvieron de excedencia por cuidado de familiares 7301 mujeres y 2440 hombres, y por cuidado de hijos/as 31 532 madres y 4750 padres.

⁷ Según la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE), en España, en el año 2024, las personas ocupadas a tiempo parcial por el cuidado de menores, personas enfermas incapacitadas o mayores fueron 2 252 600 mujeres y 806 400 hombres; y por otras obligaciones familiares 167 500 mujeres y 28 000 hombres. A su vez, según la Encuesta de empleo del tiempo (2009-2010) del INE las mujeres dedicaban al hogar y la familia 4h 7 minutos y los hombres 1h 54 minutos.

⁸ Según el Anuario Estadístico General de la Dirección General de Tráfico (DGT), en España, en el año 2023 había 12 097 595 conductoras y 15 816 977 conductores (censo

total: con y sin licencia). Según el informe "Las mujeres y el seguro del automóvil" de la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA), las mujeres son las titulares de seguros de automóvil en un 26 %, y aparecen como primeras conductoras en el seguro en un 25,99 %.

⁹ Según la base de datos de estadísticas de género del European Institute for Gender Equality (EIGE), en España, el porcentaje de mujeres que elige conductas y hábitos de consumo personales respetuosos con el medio ambiente optando por modos de transporte con bajas emisiones de carbono es mayor que el de los hombres (24,7 % frente al 20,9 %).

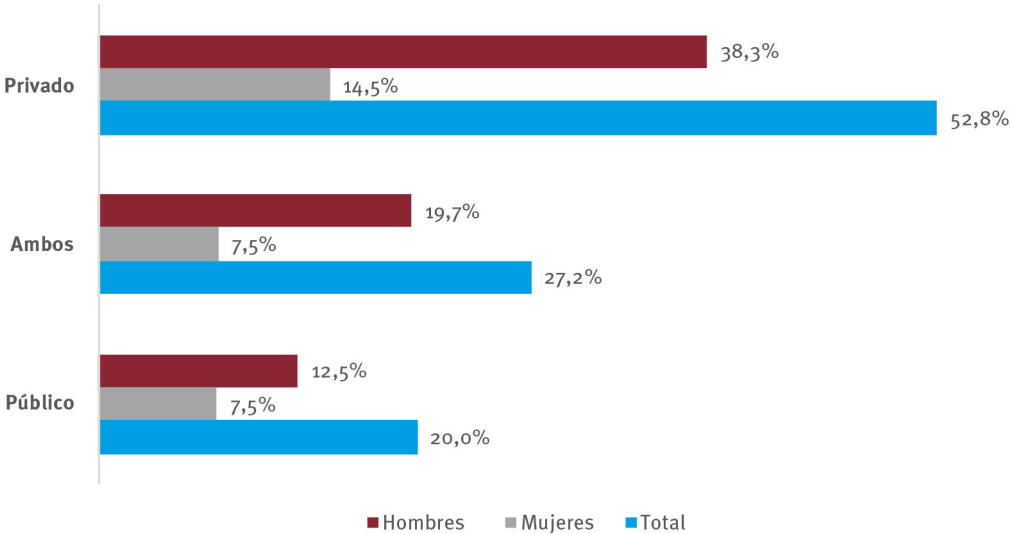


FIG. 3 / Sectores de trabajo de los y las profesionales que desarrollan alguna actividad relacionada con el urbanismo

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Arquitect@s 2018 (CSCAE, 2019)

	Horas semanales		
	Total	Hombre	Mujer
Privado	45,7 h	47,1 h	42,0 h
Ambos	48,0 h	49,2 h	44,8 h
Público	39,6 h	39,7 h	39,6 h

FIG. 4 / Dedicación de horas semanales de trabajo de los y las profesionales que desarrollan alguna actividad relacionada con el urbanismo

Fuente: CSCAE (2019). Encuesta Arquitect@s 2018. Resultados específicos para la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España. Junio 2019. Documento no publicado

	Total	Hombre	Mujer
Sí, y de manera específica en nuestro sector	13,9 %	6,2 %	30,6 %
Sí, pero en la línea de las existentes en nuestra sociedad en general	40,8 %	34,9 %	53,7 %
No	33,4 %	44,0 %	10,5 %
Ns/Nc	11,9 %	14,9 %	5,2 %

FIG. 5 / Existencia de desigualdades por cuestión de género en el desarrollo profesional, según sexo

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Arquitect@s 2018 (CSCAE, 2019)

4. La formación en el campo de la planificación urbana

A continuación, abordaremos la cuestión de la formación de los y las profesionales del urbanismo en España, con especial atención a quienes parten de la titulación en Arquitectura como base para ejercer la profesión, que sigue siendo el caso mayoritario¹⁰. Comenzaremos analizando la cuestión de la titulación, para luego abordar la formación en urbanismo que se imparte en los programas de grado y postgrado universitarios. Finalizaremos este capítulo refiriendo las competencias profesionales que, idealmente, deben adquirirse y cómo éstas se adquieren a través de la práctica profesional.

4.1. La titulación de urbanista

En la época en que se aprobó la Ley del Suelo de 1975, se asumía el carácter pluridisciplinar del trabajo de elaboración del planeamiento, si bien algunos autores consideraban que la Arquitectura era la disciplina mejor preparada

¹⁰ Si bien no se dispone de datos estadísticos concretos, en las comisiones de urbanismo puede constatarse cómo una gran mayoría de los planes están suscritos por arquitectos y arquitectas.

para asumir las funciones de coordinación de las restantes disciplinas y mantener una perspectiva global en la elaboración de los planes urbanísticos seguida, en todo caso, por la Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos (PAREJO ALFONSO, 1977). Así, tradicionalmente han sido arquitectos/as e ingenieros/as de caminos quienes han dirigido y firmado los planes urbanísticos, dado que en sus programas formativos disponían de un mayor número de asignaturas de urbanismo que otras titulaciones. Sin embargo, no existe una atribución legal de competencias explícita a arquitectos/as e ingenieros/as de caminos que ampare una exclusividad de estas titulaciones para firmar los planes urbanísticos, y la jurisprudencia tampoco ha aclarado esta cuestión¹¹.

Aunque el debate sobre la conveniencia de crear una titulación universitaria específica de “urbanista” o “planificador/a urbano/a” ha aparecido varias veces durante los últimos 50 años (RODRÍGUEZ-BACHILLER, 1987; PIÉ, 2005), no ha llegado a materializarse por diversas circunstancias, y la realidad es que no existe una titulación específica en España, sino que el urbanismo es una parte minoritaria dentro de programas de estudios más amplios.

Ante la falta de una titulación propia, son varios los autores que defienden la idoneidad de la formación proyectual que aportan los arquitectos y las arquitectas como elemento clave en la planificación urbana, reforzando su intencionalidad transformadora del espacio (DE TERÁN, 2005; PIÉ, 2005; SABATÉ, 2019). Pero también es cierto que tanto arquitectos y arquitectas como ingenieros e ingenieras, carecen de conocimientos y competencias de carácter analítico propios de las ciencias sociales, también relevantes para entender las dinámicas urbanas (CAPEL, 2011). Así, el mero hecho de poseer la titulación en Arquitectura no garantiza poseer los conocimientos suficientes para redactar un plan urbanístico, ya sea de carácter general o de desarrollo.

¹¹ A diferencia del sector de la edificación, donde la cuestión de la titulación habilitante para suscribir proyectos está delimitada, en el campo del planeamiento no existe una limitación, tal vez porque la aprobación de los planes urbanísticos siempre corresponde a las administraciones públicas y, por tanto, son éstas las que asumen la responsabilidad sobre su contenido e idoneidad. Tan solo alguna comunidad autónoma ha regulado esta cuestión, como es el caso del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que en su artículo 85 impone la obligación de que los equipos redactores cuenten al menos con una persona titulada en Arquitectura o en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos.

4.2. Insuficiente formación en el primer y segundo ciclo universitario

Hasta 1989, la carrera de Arquitectura tenía una especialización en Urbanismo que, si bien no aportaba un especial valor a efectos competenciales para la persona titulada, sí incorporaba un repaso transversal de otras disciplinas que intervienen en la planificación urbana, en general, procedentes de las ciencias sociales y medioambientales. Sin embargo, a partir de la Ley de Reforma Universitaria de aquel año, las especializaciones desaparecieron y la formación en urbanismo redujo su peso en el programa de Arquitectura. Además, en los planes de estudios de las escuelas, la formación en urbanismo, al ser obligatoria, se orientó a formar la sensibilidad “urbana” de los arquitectos y las arquitectas para la realización de proyectos (PIÉ, 2005), dejando de lado la capacitación de profesionales capaces de coordinar equipos multidisciplinares, de abordar la complejidad de las ciudades y territorios, o utilizar las técnicas normativas en beneficio del plan. Los planes de estudios actuales, adaptados al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) no han cambiado el enfoque y se sigue apostando por una titulación generalista en los dos primeros ciclos que prioriza la cultura del objeto arquitectónico, el “urbanismo para arquitectos/as”, dejando en desventaja a quienes quieren dedicarse a la planificación urbana, pues necesitarán una formación adicional después de muchos años de estudios (PIÉ, 2005; MATILLA, 2014).

Otra de las consecuencias de esta evolución es la escasa diversidad dentro del área de conocimiento de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Un estudio reciente muestra que existe una baja transdisciplinariedad en cuanto a la formación de origen del profesorado de esta área (SORIA-LARA & al, 2022): una amplia mayoría del profesorado procede de la Arquitectura (71%) y de la Ingeniería de Caminos (15%), situación que viene a confirmar el papel de la enseñanza del urbanismo como un conocimiento al servicio de la arquitectura o la ingeniería, en vez de promover la visión transdisciplinar que requiere la planificación urbana.

4.3. Formación complementaria

Por los motivos explicados, resulta imposible que contenidos como la gestión urbanística (valoraciones urbanas, coeficientes de ponderación, procesos de reparcelación...), los estudios económico-financieros o de la sostenibilidad económica, el planeamiento territorial, o la

profusa legislación estatal o autonómica, urbanística o sectorial, sean objeto de estudio en la carrera de Arquitectura. Por otra parte, enfoques actuales como las agendas urbanas, los objetivos de desarrollo sostenible, la inclusividad, la regeneración, etcétera, sin el conocimiento de la técnica del planeamiento territorial o urbano, ni la adaptación del marco legislativo, corren el riesgo de quedarse en buenas intenciones, sin aplicación práctica. Es imprescindible una formación adicional que, básicamente, los y las profesionales logran de tres formas: realizando un nuevo máster universitario; realizando alguno de los cursos que ofrecen administraciones y entidades profesionales; o “aprender haciendo” a través de la práctica profesional en un despacho de urbanistas. Tres caminos no excluyentes entre sí, sino generalmente complementarios.

Las universidades abordaron el problema de la falta de formación en urbanismo desde la reforma universitaria de 1989, creando numerosos másteres relacionados con el tema. Actualmente, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA, 2024) tiene registrados cerca de treinta títulos de máster de carácter generalista sobre la planificación urbana o la ordenación del territorio, y a ellos se suma una amplia oferta de másteres de formación especializada en áreas relacionadas como el derecho urbanístico, el desarrollo urbano sostenible, la movilidad urbana o la antropología urbana, por citar algunos.

En paralelo, existen numerosos cursos de urbanismo promovidos por administraciones públicas y/o asociaciones profesionales, a veces organizados con las universidades y otras veces al margen de ellas. Una mayoría del alumnado de estos cursos es personal funcionario, que se ve en la necesidad de ampliar sus conocimientos prácticos sobre urbanismo cuando es asignado a un puesto relacionado con la materia¹². En cambio, las personas profesionales autónomas o por cuenta ajena tienen menos oportunidades de acceso a la formación, por falta de tiempo o de recursos económicos, a pesar de que son estos profesionales quienes redactan la mayoría de los planes urbanísticos.

Esto nos lleva a la tercera vía formativa: “aprender haciendo”. Esta ha sido desde hace mucho tiempo la forma en que las personas jóvenes interesadas en el urbanismo han aprendido el oficio, trabajando en despachos profesionales sobre casos reales. Un sistema no exento de

riesgos, por cuanto se trata de una formación no estructurada y que puede arrastrar malas prácticas o una falta de actualización de conocimientos y herramientas, además de ciertas situaciones de explotación e inseguridad laboral (ECHARTE, 2014).

A todo ello se une la progresiva divergencia en las normas y “costumbres” de unas comunidades autónomas a otras, que derivan en la necesidad de conocer las peculiaridades regionales para poder redactar planes urbanísticos. En esta cuestión existe una clara divergencia entre las comunidades de mayor tamaño y población, donde existe un público interesado numeroso y más opciones de formación; frente a las comunidades autónomas de menor tamaño, donde hay pocas personas dedicadas a la planificación urbana y escasas oportunidades formativas. Asumiendo que es poco probable la vuelta a un sistema de planificación urbana cohesionado a nivel nacional, los y las profesionales del urbanismo necesitan una formación continua que les permita adaptarse a los cambios en las reglas y modos de planificar entre territorios, pero también para adaptarse a los cíclicos cambios normativos dentro de un mismo territorio.

En definitiva, la formación de profesionales capaces de elaborar, tramitar y lograr la aprobación de los planes urbanísticos depende de un sistema no estructurado, formado por una combinación de másteres más o menos adaptados a la realidad, cursos específicos adaptados al caso de ciertas regiones y de un aprendizaje práctico cada vez más escaso. En este sentido, el balance de las últimas décadas es más bien sombrío, con un panorama menos claro que hace 50 años, cuando los arquitectos y las arquitectas salían de las escuelas con una formación más sólida en urbanismo y, además, existían unos pocos cursos de especialización¹³ que complementaban la formación necesaria para trabajar en cualquier territorio.

4.4. Capacidades profesionales necesarias

Hoy día, los y las urbanistas se enfrentan a una práctica más compleja e imprevisible, donde la capacidad predictiva del planeamiento debe evolucionar a la generación de estructuras flexibles capaces de adaptarse a distintos

¹² La teoría la conoce, al menos en su parte legislativa, puesto que la normativa del suelo suele formar parte de los temas de oposiciones.

¹³ En especial el curso de Técnico Urbanista que impartía el Instituto Nacional de la Administración Pública, ya desaparecido.

escenarios (SABATÉ, 2019). Los cambios en el contexto de la planificación son similares en el ámbito europeo, motivo por el cual el Consejo Europeo de Urbanistas¹⁴ elaboró hace unos años la Guía de Competencias Profesionales en Urbanismo (ECTP-CEU, 2017), donde trata de establecer las competencias básicas en el marco de la Unión Europea. Esta guía identifica tres necesidades de capacitación principales:

- Pensamiento crítico y comprensión de los fundamentos del urbanismo y su base teórica y legal, incluida la legitimidad y justificación de la intervención desde el planeamiento urbanístico.
- Conocimiento de los sistemas físicos que dan forma a la sociedad y el medio ambiente basados en el conocimiento de sus relaciones internas.
- Competencias técnicas y creativas necesarias para participar en la práctica urbanística. (ECTP-CEU, 2017)

La guía recopila las diversas facetas a las que se pueden enfrentar los y las profesionales del urbanismo en una variedad de países europeos que tienen normas, sistemas de formación y contextos diferentes. Un buen número de las competencias señaladas en la guía son muy débiles en la formación de los arquitectos y las arquitectas en el estado español: trabajo colaborativo y multidisciplinario; capacidad de mediación entre las diferentes posturas del resto de agentes; capacidad de escucha y comunicación adaptados a la audiencia; identificación de personas interesadas y agentes sociales; comprensión de los conflictos; o construcción de relaciones (ECTP-CEU, 2017). Muchas de estas capacidades están, incluso, en contradicción con la visión tradicional del arquitecto/a como autor/a individual de soluciones basadas en su mera capacidad creativa, lo que hace si cabe más necesario para el/la arquitecto/a urbanista “desaprender” ciertos enfoques profesionales y adaptarse a un entorno en el que es un/a colaborador/a de un proyecto colectivo (MATILLA, 2014).

4.5. Formación práctica y la falta de relevo generacional

El sistema de aprendizaje práctico en estudios profesionales entró en crisis con el inicio del siglo XXI, por dos motivos que han sido consecutivos en el tiempo. En primer lugar, el planeamiento urbanístico ha tenido poco atractivo para los y las estudiantes de arquitectura, tanto por su escaso peso en las escuelas frente al “urbanismo para arquitectos/as”, como por el brillo de la arquitectura “de autor/a”, símbolo de fama y éxito que caracterizó los años 90 y principios del siglo XXI en España, frente a un urbanismo más asociado a la burocracia o incluso a la corrupción (PIÉ, 2005; CAPEL, 2011). En segundo lugar, la reducción de la carga de trabajo de los despachos de urbanismo a partir de 2008 limitó significativamente las oportunidades de que personas recién tituladas pudieran acceder a una primera experiencia laboral en el campo de la planificación urbana.

Ambos factores se han recuperado en cierta medida: el planeamiento no está tan desprestigiado socialmente, siendo de hecho la llave para la solución de muchos de los problemas urbanos actuales¹⁵; y se percibe una cierta recuperación de la actividad en los últimos años¹⁶. Sin embargo, el largo periodo de tiempo transcurrido ha supuesto la pérdida de toda una generación de urbanistas, dejando una cierta incertidumbre sobre el reemplazo de los/las profesionales, ya de cierta edad, que siguen elaborando los planes urbanísticos y que llegan a su jubilación sin transmitir su saber y experiencia a una nueva generación (MATILLA, 2014).

5. Una actividad al servicio de la administración

Buena parte de la situación que, como vamos viendo, adolece la profesión del urbanismo estriba en el proceder de la administración, entendida en su acepción más genérica. Las siguientes líneas pretenden desgranar y justificar diferentes “modos de actuar” que, convertidos en pauta

¹⁴ El Consejo Europeo de Urbanistas (ECTP-CEU) reúne a las principales asociaciones profesionales de urbanistas de Europa. Forman parte del CEU, como miembro de pleno derecho, la Asociación Española de Técnicos Urbanistas, y como miembro observador, la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España.

¹⁵ No en vano, legislaciones sectoriales de todo tipo acuden al planeamiento general para implantar sus nuevas medidas en campos como el cambio climático o la igualdad de género.

¹⁶ Recuperación que no se aprecia todavía en el gráfico mostrado al inicio del artículo (FIG. 1), debido a que suelen pasar varios años desde que se contrata el planeamiento hasta que se aprueba definitivamente.

general en el día a día de la contratación o la tramitación de los diferentes instrumentos urbanísticos, motivan la aseveración anterior.

5.1. Urbanistas como personal de la administración

Al hablar de urbanismo y administración la primera relación sobre la que reflexionar es la de su propio personal. Su remuneración económica, adecuada dada la sistematizada y normalizada organización de las plantillas públicas de nuestras administraciones, reporta estabilidad laboral y económica a esta faceta profesional de los y las urbanistas, un aspecto que se debe poner de relieve¹⁷.

Aunque no se debe generalizar, en puntos anteriores ya se ha podido observar cómo la coyuntura económica -intensificada tras la burbuja inmobiliaria- y la dificultad para ejercer la profesión, ha acentuado que se convierta en un “refugio deseado” como solución laboral al favorecer cuestiones tan básicas como la remuneración o la conciliación. Pero el modo de acceso y/o promociones internas no son siempre garantes de una profesionalización en la materia. En el peor de los casos la falta vocacional deriva en una formación insuficiente en esta materia tan específica como es el urbanismo, y las cuestiones de fondo pierden peso frente a cuestiones de índole meramente formal. La extralimitación de funciones acostumbra a ser un último aspecto visible en el quehacer profesional: las determinaciones vinculantes se entremezclan de forma habitual con las sugeridas, como, por ejemplo, en la elaboración de informes sobre instrumentos urbanísticos, lo que dificulta un avance adecuado de los trabajos.

La depurada organización de la administración resulta un inconveniente, no obstante, en determinadas situaciones como el refuerzo de personal a la hora de afrontar trabajos extraordinarios. Resulta habitual que, ante el sobreesfuerzo que conlleva la revisión de un planeamiento general, sea la misma plantilla la que deba asumir el trabajo de elaboración de pliegos técnicos, fijación de criterios y objetivos, dirección y supervisión de documentos en las diferentes fases del proceso, tramitación interna del expediente y ante

otras administraciones sectoriales, coorganización de los procesos de participación, comunicación y resolución de consultas, etcétera¹⁸. Por lo que aventuramos ya que la paralización o retraso en la tramitación de los instrumentos de planeamiento no tiene un único motivo.

5.2. Las licitaciones públicas

La segunda relación a considerar es la de la Administración con la profesión liberal. El grueso de trabajos de urbanismo que se desarrollan en nuestro país requiere a día de hoy la contratación de profesionales liberales. Sin embargo, desde el inicio de esta relación se detectan inconsistencias que no redundan en la optimización de los recursos públicos. A pesar del marco abierto que establece la legislación¹⁹, los pliegos de licitación abusan de copiarse los unos a los otros sin mayor reflexión, y no exploran las posibilidades que la misma ofrece. Aún a pesar de que en función de las diferentes modalidades de contratación pública procedan unas u otras, se señalan las siguientes: consideración de los trabajos de urbanismo como de especial complejidad²⁰, comités de personas expertas en la valoración de las propuestas técnicas, diferenciación de lotes de contratación²¹, criterios de valoración objetivos más allá de la oferta económica (que ha pervertido las adjudicaciones de los trabajos hasta convertirlas en meras subastas al mejor precio), la posibilidad de considerar modificaciones en los contratos, previsiones

¹⁸ Situación agravada en los municipios de pequeña dimensión, en los que aun contando con personal funcionario/a de carrera, las diferentes facetas profesionales a acometer recaen en una sola persona (planificación, gestión, licencias, disciplina, actividades...).

¹⁹ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

²⁰ En este sentido, la nueva redacción dada al artículo 183.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la reciente Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura en su Disposición final primera, insiste en la cuestión y aclara que es el órgano de contratación el que “podrá tomar en consideración la existencia de condicionantes técnicos, medioambientales, paisajísticos, funcionales, urbanísticos o de otra índole que precisen de una especial respuesta, innovación u originalidad en aras a obtener prestaciones de gran calidad”.

²¹ Por ejemplo, diferenciar el bloque urbanístico, el ambiental, el de la participación ciudadana, etcétera, justificado por ser diferentes áreas o campos de conocimiento dentro del planeamiento. Esta solución evitará que se haya de integrar en un equipo tanta diversidad de profesionales para licitar y se incremente el acceso a la profesión y la competencia, en un evidente win-win de lo privado y lo público, al elegirse en cada lote lo mejor de cada gremio, que luego tan sólo han de tener una adecuada coordinación.

¹⁷ Todo ello sin perjuicio de los necesarios procesos de consolidación pendientes, a efectos de minimizar la interinidad en la administración pública española; así como aquellos casos en que las administraciones municipales recurren a la contratación de profesionales mediante contratos de servicios por ratios horas/semana.

en caso de normativas sobrevenidas durante el proceso de tramitación, suspensión de los trabajos (como por ejemplo durante periodos electorales), etcétera.

Por el contrario, los pliegos tienden a ser garantistas en base a requerir una solvencia profesional excesiva para el trabajo objeto de licitación. Un ejemplo habitual es requerir para la redacción de un plan general de determinada población, la aprobación definitiva como redactor/a principal de uno o varios planes generales de municipios con mayor población: no es válido haber colaborado en municipios de parecida entidad, o haber superado la fase de aprobación inicial en la que los documentos ya se han elaborado en su integridad y la solvencia quedaría probada²². Esta cuestión limita la concurrencia e impide el acceso a personas jóvenes, pero aún más las solvencias económicas solicitadas, dado que es habitual requerir seguros por responsabilidad profesional que superan ampliamente la cuantía del contrato objeto de licitación (en algunos pliegos se requieren seguros de responsabilidad civil general, que no profesional...), o importes de volumen de negocio anual iguales o superiores al importe total del contrato (sin tener en cuenta que dicho contrato se prevé desarrollar en varias anualidades y, por lo tanto, procedería una petición parcial del importe).

Además, las licitaciones incurren en otras contradicciones, como estimar el presupuesto base según los mínimos establecidos en los correspondientes convenios laborales para, sin embargo, puntuar mejoras evaluables automáticamente no incluidas en el precio, tales como servicios adicionales de asistencia técnica complementaria por un periodo de tiempo determinado, hacerse cargo de la elaboración y mantenimiento de páginas webs específicas, ampliación de las actuaciones de participación previstas en los pliegos u otras.

Así las cosas, empieza a ser habitual encontrar licitaciones de planeamiento urbano que se declaran desiertas o con uno o dos equipos presentados a concurso²³, cifra aparentemente

escasa en los casos en que por sus características han de seguir el “procedimiento abierto” (la mayoría de los instrumentos de planeamiento: planes especiales, parciales, planes generales, de ordenación del territorio...); es decir, menos concurrencia que en un “procedimiento negociado sin publicidad”, para los que la legislación²⁴ dispone un mínimo de tres equipos.

5.3. Trabajar desde la incertidumbre: plazos, volumen de trabajo y cambios de contexto.

Los plazos de tramitación, tantas veces incumplidos, son un motivo por el que los equipos profesionales reniegan del urbanismo. Informes sectoriales que se dilatan en exceso, incluso superando los plazos legalmente establecidos; o procesos de tramitación con dispar evolución en función de si coinciden con procesos electorales, son algunos ejemplos que generan incertidumbre en la profesión.

Lo es también el hecho de desconocer a ciencia cierta la cantidad de trabajo, pues es habitual que los vaivenes políticos requieran de varias versiones en fases del trabajo como los avances o los documentos para la aprobación inicial. A su vez, las exposiciones al público requieren de actuaciones de participación ciudadana no siempre previstas desde los pliegos y, sobre todo, la gran incertidumbre del volumen de trabajo que el equipo ha de asumir, en función del número de alegaciones y la dificultad de análisis y contestación que las mismas puedan generar. Pese a la existencia de mecanismos o formas de contratación más abiertas y flexibles, los pliegos y sus condiciones son de partida siempre fijos y resultan inamovibles a lo largo de unos trabajos que evolucionan de manera dispar.

Los trabajos de planeamiento dependen de mayorías políticas para su aprobación, por lo que sin acuerdo político el trabajo técnico puede verse abocado a una vía muerta. La lenta tramitación de los mismos no acompasa bien con los ciclos electorales, lo que provoca que trabajos planteados por un equipo de gobierno concreto y que respondan a su visión urbana, puedan no tener continuidad en el siguiente mandato. Es, en definitiva, otro de los motivos por los que los trabajos

²² Son escasos los pliegos que establecen como suficiente, a efectos de justificar la solvencia técnica del equipo, la aprobación inicial de un documento y que sea suficiente la colaboración en dicho trabajo, no la dirección del mismo. Como paradigma de buena práctica podemos mencionar la licitación del Plan General de Arrigorriaga (Bizkaia), que tras recurso del COAVN, fue modificado en ese sentido (si bien, exigía una experiencia mínima del director del equipo de 10 años).

²³ Como ejemplo singular de licitación desierta, puede citarse en el ámbito vasco la del Plan General de Etxebarri (Bizkaia), que resultó desierta por dos veces consecutivas, hasta su

adjudicación en tercera ronda al único equipo presentado. Otras licitaciones de planeamiento general que han quedado desiertas han sido las de Vigo, Toledo, Villena, Catarroja, Getxo, Balmaseda, o Galdames, entre otras.

²⁴ Artículo 169 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

se dilatan por encima de los plazos óptimos, es decir, aquellos que como mínimo y con el procedimiento establecido en la legislación urbanística correspondiente, se precisan para la tramitación de cada instrumento de planeamiento.

De entre las consecuencias fundamentales hay que destacar la variación de los condicionantes de partida, como la situación socio-económica que tanto puede influir en el propio objeto del trabajo; o la necesaria integración de normativa sobrevenida y que puede conducir a un parcheo y a la pérdida de armonía en el documento técnico. Todo ello, sin perjuicio de la repercusión en sí que para la sociedad conlleva una aplicación desfasada de las políticas o discurso urbano que se pretende aplicar, o las consecuencias para el mercado inmobiliario, las inversiones a acometer, etcétera.

Pese a los vaivenes descritos, los contratos no sólo no acostumbran a disponer de reajustes económicos, sino que es recurrente que las licitaciones carezcan incluso de una adecuada justificación del “valor estimado del contrato” en su origen, como determina la legislación, “con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen”. Ni qué decir de la habitualmente inexplorada posibilidad de realizar “estudios de mercado y dirigir consultas a los operadores económicos que estuvieran en activo (...)”²⁵ que posibilitarían un acercamiento a la realidad del negocio.

5.4. Judicialización del urbanismo y la anulación de los planes

A las cuestiones anteriores se ha de sumar la tendencia, creciente, a recurrir en sede judicial los planeamientos recién aprobados. La complejidad en la tramitación favorece recursos enfocados en la “forma”, que logran la anulación íntegra del mismo (solicitud, emisión atemporal o carencia de algún informe o actuación de participación, plazos expirados...); si bien el interés de quien demanda puede responder a otros intereses enfocados en el “fondo”, desligados del motivo de recurso (económicos, ambientales, de oposición política...) ²⁶. La anulación de la totalidad del documento urbanístico, a veces por la mera omisión de un informe irrelevante y/o

que requiera de ajustes no sustanciales, ha provocado una necesaria reacción cuya respuesta más relevante es, precisamente, legislativa: la comúnmente conocida como Ley de “mortalidad del urbanismo”. Planteada finalmente como una modificación de la Ley del Suelo (y Rehabilitación Urbana) estatal, tiene por objeto favorecer alternativas como el ajuste o corrección del planeamiento tras su aprobación (en función del caso y alcance del motivo de inadecuación), frente a su anulación²⁷.

Más allá del debate político y de las opiniones vertidas por diferentes agentes implicados/as en la planificación urbana (el grupo que mayor oposición ha planteado a la tramitación legislativa ha sido el colectivo ecologista), se quiere hacer aquí la reflexión sobre la vuelta atrás que se produce con la anulación integral de un planeamiento. Dando por descontado la necesaria corrección del aspecto objeto de litigio, anular la totalidad lleva aparejada la recuperación de un planeamiento desfasado en cuanto a modelo urbano (en muchos casos, supone la vuelta a modelos expansionistas que los nuevos planes ya matizan, incluso desclasificando suelos no desarrollados), alejados de la técnica urbanística actual, sin implementar en la normativa u ordenanzas visiones transversales actuales (inclusividad o bioclimatismo, por ejemplo), que no contaron con los procesos participativos actuales, con una escasa protección del patrimonio cultural y un trato indiferente con respecto al suelo rural, etcétera, que para nada favorece a la ordenación territorial y urbana.

5.5. Falta de flexibilidad en el planeamiento.

Los largos procesos antes descritos derivan en un planeamiento que, sin embargo, acostumbra a nacer desfasado, pues los condicionantes y necesidades (sociales, económicos, ambientales) sobre los que se generó han cambiado (DE LA CRUZ, 2023). Tanto esfuerzo, además, no tiene como resultado documentos y planteamientos abiertos, flexibles, ya que la técnica urbanística y el marco legislativo tiende a acotar los márgenes en el planeamiento urbanístico.

²⁵ Artículos 116 y 115, respectivamente, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

²⁶ Son múltiples los ejemplos de Planes Generales anulados, como los de Santander, Jaén, múltiples municipios de Andalucía, Laredo, Hondarribi/Fuenterrabía, Lezama, Ziortza y otros.

²⁷ En el momento en que se redacta este artículo, han fracasado dos intentos de aprobación de esta Ley. El primero no llegó a votarse en el Congreso de los Diputados, pues fue retirado en mayo de 2024 por la falta de apoyos parlamentarios suficientes, mientras que el segundo intento, en febrero de 2025, supuso el rechazo de la norma por una mayoría de votos en contra.

Somos deudores/as del modelo instaurado con la Ley de 1956, que las evoluciones posteriores no han conseguido transformar. La posibilidad de planificar con modelos basados en la adaptación de las ordenaciones y la gestión, en que se asiente lo estructural y delegue el desarrollo, basando sus determinaciones en horquillas posibles (frente a la determinación rígida), la posibilidad de redelimitar (ámbitos, dotaciones, infraestructuras...), o acometer ajustes desde la situación coyuntural es una necesidad ampliamente demandada desde el campo profesional. Un planeamiento continuo, frente al concepto de modelo cerrado y estático del planeamiento general actual, en algunos casos incapaz de integrar incluso las determinaciones del planeamiento territorial sobrevenido. Trabajamos con leyes en las que el “café para todos/as” no da margen al ajuste de dotaciones, ni contempla la variación en la exigencia de las plusvalías, o de la vivienda protegida, etcétera, según el caso y sin que por ello se deba perder la visión e interés de lo público (la función social del urbanismo). Este marco legislativo, y también quienes lo aplicamos, seguimos anclados en formas de pensar basadas en el desarrollo de nueva ciudad, y no en cómo trabajar sobre la ciudad consolidada.

6. Conclusiones

Hace 50 años explicaba Fernando de Terán el alto grado de conocimiento y especialización que requiere la profesión, conocimiento que se logra por acumulación tras una larga y tortuosa carrera profesional. Un conocimiento imposible de transmitir a nuevas generaciones si no es con mucha carrera de aprendizaje en despachos profesionales o en la administración, e intransferible desde universidades o cursos especializados (DE TERÁN, 1978). Transcurrido el primer cuarto del siglo XXI, la situación es aún más compleja, con importantes cambios en el contexto en el que se desenvuelve la planificación urbana. Unos cambios que están provocado la adaptación del marco técnico y jurídico, si bien más despacio de lo deseable, generando una considerable incertidumbre. Esta situación influye en el desarrollo de la profesión de los arquitectos y las arquitectas urbanistas, un campo profesional en crisis que necesita resolver importantes retos para poder ofrecer su innegable servicio a la sociedad de forma digna y estable.

En primer lugar, es necesario revisar la composición, estructura organizativa y funcionamiento de los equipos de trabajo, puesto que está íntimamente ligado con la calidad y el rendimiento empresarial, y genera muchas de las

dificultades de acceso a la profesión y desigualdades del sector. Pero esa revisión no puede ser acometida única y exclusivamente por quienes trabajan como profesionales liberales del sector y sus órganos de representación (los colegios profesionales), sino que debe ir de la mano de la administración, principal promotora de los trabajos de planificación urbana. Es básico actualizar los precios de contratación y ajustarlos a las horas y personal requerido, y revisar muchas de las condiciones de las licitaciones referidas a los fraccionamientos de pagos, los perfiles profesionales, la relación empresarial entre los mismos, los plazos reales, o el número de reuniones y revisiones. Sería una buena oportunidad para afrontar como sociedad los retos del relevo generacional o de las desigualdades entre mujeres y hombres, con fórmulas que permitan abordar de manera compartida cuestiones como la estabilidad laboral o la formación continua, y que no quede única y exclusivamente a merced de la voluntad y medios de las pequeñas empresas, muchas de ellas microempresas, del sector.

En segundo lugar, el sistema formal universitario resulta ineficiente en cuanto a la formación de base para los y las profesionales del urbanismo, que antes deben cursar un primer y un segundo ciclo para alcanzar una titulación de Arquitecto/a o Ingeniero/a, donde la formación en urbanismo es secundaria frente a un conjunto de conocimientos principales que probablemente no aplicarán, y que deja importantes lagunas curriculares que deberán completar posteriormente. La necesaria renovación generacional de la profesión debe partir de un marco formativo universitario clarificado y coherente, donde la planificación urbana recupere la importancia que tuvo en el pasado en los estudios de Arquitectura o bien se establezcan itinerarios alternativos que permitan la formación de urbanistas con una visión transdisciplinar y adaptados a los nuevos paradigmas de la planificación.

Finalmente, la administración pública debe hacer mejoras en cuestiones clave, desde la tramitación de los instrumentos de planeamiento (reducción de plazos, simplificación de procesos, centralización y precisión de informes sectoriales y adopción de criterios estables), hasta la contratación de los equipos técnicos que los han de desarrollar (adaptabilidad del contrato a realidades cambiantes, equipos cualificados por cada área de conocimiento, mayor integración de jóvenes profesionales y mejores condiciones económicas), pasando por el fortalecimiento de las propias plantillas técnicas de la administración, que deben dar respuesta a una complejidad creciente. Pero sobre todo,

es necesario el reconocimiento a los y las profesionales que desarrollan la actividad desde las esferas pública y privada, para recuperar un urbanismo con discurso, capaz de adaptarse a contextos cambiantes, con modelos flexibles que abandonen la rigidez y con un enfoque adecuado para cada caso, bien sea la intervención en la ciudad consolidada, bien el cada vez más improbable desarrollo de nuevos suelos.

La crisis en la que se encuentra la actividad profesional contrasta con el interés internacional que en los últimos años están cobrando las políticas urbanas como vehículo para una transformación social y económica que permita atender los grandes retos sociales y medioambientales del planeta. También en nuestro país las cuestiones urbanas están en el centro del debate, desde la gentrificación de los centros históricos, a la movilidad sostenible, pasando por el uso del espacio públicos o el perenne problema de la vivienda, entre otras. Es por tanto un tiempo de oportunidad para que la profesión se rearme con nuevos instrumentos y mejore sus condiciones de trabajo, cuestión en la que depende de las administraciones públicas, a las cuales sirve, con el fin de convertirse en una actividad atractiva, sobre todo para las personas jóvenes y las mujeres, y digna, en consonancia con su importante relevancia social en la defensa del interés público y el bien común.

7. Bibliografía

- CAPEL, H. (2011): Los arquitectos como agentes urbanos y la enseñanza del urbanismo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 43(169-0), 611–622. Texto disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76088>
- DE LA CRUZ MERA, A. (2023): Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 649–666. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.5>
- DE LAS RIVAS SANZ, J. L. (2023): El planeamiento urbano y sus enemigos, en España: apuntes para una mejora de la actividad urbanística. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 725–740. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.10>
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2021): Planeamiento urbanístico durante la burbuja y la posterior resaca inmobiliaria: de los excesos del neodesarrollismo a las dificultades de un urbanismo corrector. El caso del área urbana de León. *Cuadernos De Investigación Urbanística*, 138, 1–102. DOI: <https://doi.org/10.20868/ciur.2021.138.4730>
- DE TERÁN, F. (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea: historia de un proceso imposible*. Gustavo Gili. ISBN 8425207118.
- DE TERÁN, F. (2005): Sobre la enseñanza del urbanismo en España. *Urban*, 10, 8–11. <https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/364>
- ECHARTE, J. M. (2014): Sobre el oficio del urbanista: olvidos, explotación y precariedad. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, Núm. 57 (enero 2014), p. 113–115, ISSN 2013-7958. https://ddd.uab.cat/pub/prmb/prmb_a2014m1n57/prmb_a2014m1n57p9iSPA.pdf
- ECTP-CEU. (2017): *Guía Competencias Profesionales Urbanismo*. ECTP-CEU. <https://archive.ectp-ceu.eu/ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/ECTP-CEU%20Guidelines%20on%20Professional%20Competences-ES.pdf> [Consulta: mayo 2024]
- GÓRGOLAS MARTÍN, P. (2017): Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: "una amistad peligrosa". *Cuadernos De Investigación Urbanística*, 111. <https://doi.org/10.20868/ciur.2017.111.3536>
- HERNÁNDEZ AJA, A. & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2023): En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 635–648. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.4>
- JORNET, S. (2023): La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 741–756. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.11>
- MATILLA, X. (2014) La enseñanza del urbanismo como proceso generador de cambio. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, Núm. 57 (enero 2014), p. 110–113, ISSN 2013-7958. https://ddd.uab.cat/pub/prmb/prmb_a2014m1n57/prmb_a2014m1n57p6iSPA.pdf
- PAJEJO ALFONSO, L. (1977): Las competencias profesionales en los proyectos de urbanismo. *Revista de Administración Pública*, 83, pp. 235–280. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/229891977083235.pdf>
- PIÉ, R. (2005): La titulación de Urbanismo en España: una nueva oportunidad. *Urban*, 10, 43–56. <https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/368>
- RANDO BURGOS, E. (2020): Participación ciudadana y urbanismo. *Revista española de la transparencia*, nº 10, 10 (Primer semestre. Enero - Junio 2020), págs. 65–96. ISSN-e 2444-2607. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7591718.pdf>
- RODRÍGUEZ-BACHILLER, A. (1987): La enseñanza del urbanismo: Una transición interrumpida. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (74), 3–17. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/82205>
- SABATÉ BEL, J. (2019): Posibles implicaciones en la enseñanza del urbanismo (I): nuevos paradigmas hasta el cambio de siglo En *ACE: Architecture, City and Environment*, 14 (41): 61–82, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.14.41.8186> ISSN: 1886-4805.
- SORIA-LARA, J. A. & VALENZUELA-MONTES, L. M. & TEMES-CORDOVEZ, R. (2021): Una mirada al área de Urbanística y Ordenación del Territorio a través de un sondeo a su profesorado. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 54(211), 3–18. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211.1>

8. Referencias a otros recursos/ Fuentes documentales

ANECA (2024): *Listado de títulos universitarios*.
Recurso en línea: <https://srv.aneca.es/ListadoTitulos/busqueda-titulaciones>
[Consulta: junio 2024].

CSCAE (2019): *Encuesta Arquitect@s 2018. Resultados específicos para la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España*. Junio 2019. Documento no publicado.

Ministerio de Trabajo y Economía social. *Anuarios de Estadísticas del Ministerio*. Recurso en línea: <https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/anuarios/index.htm>

INE. *Encuesta de Población Activa*. Recurso en línea: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&idp=1254735976595

INE. *Encuesta de Empleo del Tiempo 2009-2010*. Recurso en línea: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?type=pcaxis&path=/t25/e447/a2009-2010/p05/&file=pcaxis&L=0>

DGT (2023): *Anuario Estadístico General 2023*. Recurso en línea: <https://www.dgt.es/menusecundario/dgt-en-cifras/dgt-en-cifras-resultados/dgt-en-cifras-detalle/Anuario-Estadistico-General-2023/>

UNESPA (2022): *Las mujeres y el seguro del automóvil. Datos 2020*. Recurso en línea: <https://www.unespa.es/main-files/uploads/2022/09/Las-mujeres-y-el-seguro-del-automovil.-Datos-2020-FINAL.pdf>

EIGE. *Gender Statistics Database. EIGE surveys. Survey of gender gaps in unpaid care, individual and social activities. Transport and consumption habits. Frequency of choosing environmentally friendly behaviours and personal consumption habits*. Recurso en línea: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/eige_gap_trans_ggs_trans_consumption/bar/year:2022/geo:EU27_2020,BE,BG,CZ,DK,DE,EE,IE,EL,ES,FR,HR,IT,CY,LV,LT,LU,HU,MT,NL,AT,PL,PT,RO,SI,SK,FI,SE/sex:M,W/time_frequency:DAILY/env_choices:LOW_CARBON

LEY 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del parlamento europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, 272, de 9 de noviembre de 2017. Consulta del texto consolidado a fecha de 30/07/2024. <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>

LEY 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura. *Boletín Oficial del Estado*, 142, de 15 de junio de 2022, Consulta del texto consolidado a fecha de 30/07/2024. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/06/14/9/con>

9. Listado de Acrónimos/Siglas

AETU	Asociación Española de Técnicos Urbanistas
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
AVNAU	Agrupación Vasco-Navarra de Arquitectos Urbanistas
CSCAE	Consejo Superior de los Colegios Oficiales de Arquitectos de España
DGT	Dirección General de Tráfico
ECTP-CEU	Consejo Europeo de Urbanistas
EIGE	European Institute for Gender Equality
EPA	Encuesta de Población Activa
INE	Instituto Nacional de Estadística
RAE	Real Academia Española
SIG	Sistema de Información Geográfica
UAAU	Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España
UNESPA	Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras
UTE	Unión Temporal de Empresas