

# **INFORME SOBRE DISCRIMINACIÓN Y GÉNERO EN EL USO DE LA CIUDAD**

**INFORME ELABORADO PARA EL DOCUMENTO DE  
APROBACIÓN INICIAL DEL PLAN GENERAL DE  
ORDENACIÓN URBANA DE IRUN**

**IRUN - marzo 2011**

**Iñaki Iturbe / Rafael Peñuelas  
arquitectos urbanistas**

## INDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>1.- INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>1.1 OBJETO DEL DOCUMENTO</b> .....	<b>3</b>
Definición del concepto de discriminación .....	3
<b>1.2 JUSTIFICACIÓN DEL DOCUMENTO</b> .....	<b>4</b>
La naturaleza de este documento .....	4
La novedad de un documento de esta naturaleza .....	4
La eficacia y vinculación normativa de este documento .....	5
La propuesta de redacción de este documento .....	6
<b>1.3 LA DIVERSIDAD CIUDADANA Y LA DISCRIMINACIÓN</b> .....	<b>7</b>
Definición de la diversidad ciudadana .....	7
La discriminación por razón de género .....	7
La discriminación por razón de pertenencia a un grupo generacional .....	7
La discriminación por razón de discapacidad .....	7
La discriminación por razón del origen y anterior lugar de residencia .....	8
La discriminación por razón del nivel socioeconómico .....	8
La discriminación por razón de cultura, costumbres u opiniones .....	8
La transversalidad y multiplicidad de la diversidad ciudadana .....	9
<b>1.4 EL OBJETIVO DE IGUALDAD CIUDADANA</b> .....	<b>10</b>
Significado del pleno acceso y disfrute .....	10
El objetivo de igualdad ciudadana .....	10
<b>2.- ANTECEDENTES LEGALES Y DE PLANEAMIENTO</b> .....	<b>11</b>
<b>2.1 ANTECEDENTES DE LA TRAMITACIÓN DEL PLAN GENERAL</b> .....	<b>11</b>
Marco y referencias de la revisión del Plan General .....	11
Las Fases de la redacción del Plan General .....	11
El debate del Plan General en el seno del Consejo Asesor de Planeamiento .....	12
El Plan de Movilidad Urbana Sostenible para Irun .....	13
<b>2.2 ANTECEDENTES LEGALES</b> .....	<b>14</b>
La redacción de un Informe sobre la discriminación y género en el uso de la ciudad. ....	14
La no obligatoriedad de esta Memoria para los Planes Generales. ....	14
Las referencias legales a la necesidad de igualdad de género .....	15
La Ley 50/1997 del Gobierno de la Nación .....	15
La Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, del Gobierno Vasco. ....	16
El fin último de la ley 4/2005 por una sociedad igualitaria .....	16
Medidas concretas de la Ley 4/2005. ....	17
Las Directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género .....	18
<b>3.- EL URBANISMO Y LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO</b> .....	<b>19</b>
<b>3.1 EL ESTADO DE LA CUESTIÓN. BREVE SÍNTESIS</b> .....	<b>19</b>
La reflexión sobre Género y Urbanismo como punto de partida .....	19
Algunas ideas fuerza de la reflexión en torno al urbanismo y el género .....	20
La influencia de la práctica urbanística sobre las personas .....	20

La división del trabajo y los roles entre mujeres y hombres .....	21
Otras discriminaciones posibles entre grupos sociales. ....	22
La posible “aparente neutralidad” del espacio y el urbanismo.....	22
La cuestión de la seguridad en la ciudad desde la perspectiva de género. ....	23
La accesibilidad, clave para reducir la discriminación en la ciudad.....	25
La mezcla de usos como posible medida correctora de la discriminación en la ciudad. ....	25
Algunas propuestas concretas para reducir la discriminación en urbanismo por razón de género ..	27
Referencias bibliográficas .....	28
<b>4.- ASPECTOS CON INCIDENCIA DESDE UN PLAN GENERAL.....</b>	<b>29</b>
<b>4.1 LAS COMPETENCIAS DE UN PLAN GENERAL .....</b>	<b>29</b>
<b>4.2 EL CARÁCTER DE LAS DETERMINACIONES DE UN PLAN GENERAL .....</b>	<b>29</b>
El carácter de las determinaciones con posible incidencia en la discriminación ciudadana .....	29
Las determinaciones de Plan General con posible incidencia en la discriminación ciudadana .....	30
Las determinaciones relacionadas con la distribución e integración de los Usos.....	30
Las determinaciones relacionadas con los Espacios Públicos.....	31
Las determinaciones relacionadas con los Equipamientos .....	32
Las determinaciones relacionadas con las Infraestructuras de transporte.....	32
<b>4.3 LAS DETERMINACIONES ESTRUCTURANTES DE UN PLAN GENERAL .....</b>	<b>33</b>
Las determinaciones con posible incidencia que pueden considerarse como estructurantes. ....	33
Las posibles determinaciones estructurantes en cuanto a los Usos. ....	33
Las posibles determinaciones estructurantes en cuanto a los Espacios Públicos. ....	36
Las posibles determinaciones estructurantes en cuanto a los Equipamientos. ....	38
Las posibles determinaciones estructurantes en cuanto a Infraestructuras de transporte. ....	39
<b>5.- VALORACIÓN DE LA INCIDENCIA DEL PLAN GENERAL DE IRUN .....</b>	<b>41</b>
<b>5.1 EL PLAN GENERAL DE IRUN EN RELACIÓN A LOS ASPECTOS SEÑALADOS .....</b>	<b>41</b>
Las determinaciones de carácter estructurante del Plan General de Irun.....	41
<b>5.2 VALORACIÓN DE LA POSIBLE INCIDENCIA EN MATERIA DE USOS DEL SUELO. ....</b>	<b>41</b>
Los nuevos ámbitos residenciales del PGOU de Irun. ....	42
Posición de los nuevos ámbitos urbanizables del PGOU de Irun. ....	43
Los ámbitos en suelo urbano no consolidado del PGOU de Irun. ....	44
El suelo urbano consolidado del PGOU de Irun. ....	46
<b>5.3 POSIBLE INCIDENCIA EN OTROS ASPECTOS. ....</b>	<b>46</b>
Valoración de la incidencia del PGOU de Irun en materia de Equipamientos.....	46
Valoración de la incidencia del PGOU de Irun en materia de Espacios Públicos. ....	47
Valoración de la incidencia del PGOU de Irun en cuanto a las Infraestructuras de transporte.....	49
<b>5.3 CONCLUSIONES SOBRE LA POSIBLE INCIDENCIA DEL PGOU EN EL USO DE LA CIUDAD.....</b>	<b>50</b>
<b>5.4 POSIBLE ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO ESPECÍFICO DEL ESPACIO PÚBLICO.....</b>	<b>52</b>
Aspectos que podrían ser objeto del estudio específico.....	52
Una óptica distinta, más detallada y más apropiada a la escala de análisis. ....	53

## PRESENTACIÓN

*El presente Informe sobre discriminación y género en el uso de la ciudad es un documento complementario elaborado específicamente para el documento de Aprobación Inicial de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Irun.*

*En él se recogen los objetivos, el planteamiento y las reflexiones que surgen en torno a esta cuestión, así como las recomendaciones sobre las medidas que parecería posible y oportuno adoptar en el futuro desde el Plan General o directamente desde el Ayuntamiento, para evitar la incidencia negativa y reducir o eliminar la actualmente existente, en relación a la discriminación sobre los diversos grupos de personas según el género, la edad, la discapacidad, u otras, tal como se expone con mayor detalle en el primer capítulo introductorio.*

*Este documento complementario, de carácter novedoso en el marco del planeamiento general, constituiría el inicio de un proceso que el Ayuntamiento ha decidido incorporar al documento del Plan General, y que en esta fase de Aprobación Inicial nos ha sido encargado específicamente, y que estaría abierto a posteriores correcciones o puntualizaciones en el futuro. Se trata por lo tanto de un documento que puede ser objeto de debate y cuyos contenidos están lógicamente sujetos a la discusión.*

*Además, en las Conclusiones se sugiere que algunas de las recomendaciones que en él se hacen podrían incluirse en la fase de Aprobación Provisional del Plan General, por ejemplo las que se refieren a las determinaciones a incorporar en las Fichas de algunos Ambitos o también las determinaciones de carácter más genérico para evitar la discriminación, que podrían incorporarse a la normativa o en la propia Memoria de Ordenación.*

*Para la redacción de este Informe se han estudiado algunos documentos ya elaborados sobre estas cuestiones, fundamentalmente centrados en torno a la temática del urbanismo y la perspectiva de género, aunque extendiendo luego esta perspectiva a todos los tipos de posible discriminación ciudadana que pudiera tener como causa las determinaciones urbanísticas de un Plan General, y en concreto las del Plan General del municipio de Irun.*

*Se manifiesta la intención de que este documento de acompañamiento del Plan, aunque no corresponda a ningún requerimiento legal ni por tanto a un procedimiento de tramitación reglado, sirva directamente, en su aspecto más puramente instrumental, para contribuir posteriormente a la posible mejora de alguna de las propuestas específicas del Plan General y de su ulterior desarrollo.*

*Pero además se pretende que este documento pueda tener un papel activo en la divulgación y generalización del debate sobre la ciudad existente y la planificada frente a las dificultades de uso y diferentes necesidades que se plantean, en la medida que las mismas pueden constituirse en objeto de discriminación ante el uso y disfrute igualitario del espacio por todas y cada una de las personas que forman la sociedad.*

*Se entiende por tanto que el informe se refiere al conjunto de la sociedad, entendida ésta en toda su diversidad ciudadana, y que son las administraciones públicas las que están obligadas a garantizar la efectividad de ese uso y disfrute de la ciudad.*

*Irun, marzo de 2011*



*Iñaki Iturbe Mach  
arquitecto urbanista*



*Rafael Peñuelas Portillo  
arquitecto urbanista*

## 1.- INTRODUCCIÓN

### 1.1 OBJETO DEL DOCUMENTO

El objeto esencial del presente documento de Informe sobre discriminación y género en el uso de la ciudad es analizar la incidencia que pudiera ejercer el documento del Plan General de Ordenación Urbana de Irun en la discriminación sobre los distintos grupos y personas.

#### **Definición del concepto de discriminación**

Cuando se habla de discriminación se entiende ésta como las diferencias que esas determinaciones propias y específicas del Plan General en este caso, pudieran tener en cuanto al pleno acceso y disfrute del territorio, tanto el urbanizado que conocemos como la ciudad, como el que no es objeto de transformaciones urbanísticas que conocemos como suelo no urbanizable o suelo rústico.

Estas diferencias se refieren a las que pudieran producirse respecto a ese pleno acceso y disfrute del territorio, por razón de los distintos grados de oportunidades y derechos efectivos que la sociedad en la que nos encontramos mantiene sobre la diversidad ciudadana, esto es sobre los múltiples grupos y estratos en los que la sociedad se encuentra dividida y estructurada.

Desde este documento se entiende la incidencia a la que se refiere en el mismo como la posible repercusión que las determinaciones propias y específicas del Plan General de Irun pudieran tener en sentido negativo, esto es, manteniendo, empeorando, creando, o propiciando indirectamente la discriminación de las personas que habitan y usan la ciudad y el conjunto del territorio municipal.

## 1.2 JUSTIFICACIÓN DEL DOCUMENTO

### La naturaleza de este documento

Este documento pretende ser un Informe que conceptualmente se sitúa entre lo que podría ser una Memoria de análisis y reflexión, lo que sería un Informe de Impacto, de características más concretas y que necesitaría de un marco reglamentario preciso que no existe, y un mero Dictamen sobre un documento como el de un Plan General, que reflejara brevemente y más apoyado en los requerimientos jurídicos y legales, la incidencia de las cuestiones que son objeto de análisis.

Se ha preferido aunar los tres enfoques disciplinares para darle al documento mayores posibilidades de resultar útil. Utilidad primero, centrada en la reflexión sobre las discriminaciones sociales que pudieran ser afectadas o agravadas por un Plan General. Utilidad también, para detectar concretamente dónde y qué medidas sería oportuno recomendar para que se pudieran reducir o eliminar esas discriminaciones.

Pero utilidad también, y ello parece muy importante en estos momentos sociales en los que es posible repensar la ciudad existente y planificar la futura sin las distorsiones de las presiones desarrollistas, para aprovechar el momento para divulgar y generalizar una serie de análisis ya realizados al respecto en torno al urbanismo, que surgen fundamentalmente gracias al largo proceso de reivindicación de la igualdad de género, pionero en la detección de las discriminaciones de carácter espacial y normativo de las leyes y normas en general y de los documentos de Planeamiento más en particular.

Aún habría que añadir, que entrando ya en la segunda década del siglo XXI, merecía la pena trascender y ampliar estas reflexiones más allá de las identificadas como discriminaciones por razón de género y tratar de aportar con este documento una contribución para lograr la progresiva sensibilización de las decisiones administrativas centradas en la ordenación urbanística, sobre la gran diversidad de necesidades y dificultades de los destinatarios últimos de toda normativa pública, que es el conjunto de la ciudadanía, y no restringir estas reflexiones a la sola diferencia de sexo, origen o situación de algún tipo.

### La novedad de un documento de esta naturaleza

Merece la pena realizar una breve mención al hecho de que no es nada frecuente el acompañar un Plan General de Ordenación Urbana con un documento del tipo de este Informe sobre discriminación y género en el uso de la ciudad, a pesar de que se está tratando de un aspecto tan básico como es la igualdad que propugna la Constitución

española, igualdad que es objetivo y obligación de los poderes públicos en todos sus niveles. Se han encontrado referencias marginales a la cuestión en algunos Planes urbanísticos, alegaciones de asociaciones a los avances de planeamiento, más o menos consideradas a posteriori, o meros informes administrativos sin mayor desarrollo, sobre el mero cumplimiento de algunas de las leyes estatales o autonómicas que hacen referencia a la cuestión.

Pero hasta ahora y hasta donde llega nuestro conocimiento, no se ha iniciado claramente la consideración independiente de este tipo de análisis y reflexiones en paralelo a la tramitación de un Plan General. Sin embargo parece muy oportuno introducir esta visión y perspectiva transversal. Efectivamente gracias a este análisis cabe la posibilidad de añadir unas medidas correctoras que podrían ser importantes sobre la eficacia y bondad de unas normas cuyo objeto es orientar y canalizar la forma de nuestro modo de ocupación y uso del espacio, profundizando en la contemplación de las diversas necesidades y requerimientos de esa población a la que ha de servir lo planificado.

### **La eficacia y vinculación normativa de este documento**

Como se expone más adelante, no existen legalmente, ni a nivel de ley, ni a nivel reglamentario, unos requisitos, relación de contenidos, o estructura de cómo se deba abordar un Informe, previo o a posteriori, sobre el impacto o la incidencia de los Planes Generales en la discriminación ciudadana, ni siquiera en el aspecto más particular de las diferencias de género, que en cambio sí ha sido regulado en los marcos legales estatal y autonómico en lo que concierne a la actividad legislativa.

Por tanto se entiende que el presente documento no tiene vinculación normativa y que se centra en el nivel de recomendaciones y propuestas para el propio documento del Plan General así como para el desarrollo posterior en la paulatina ejecución de los instrumentos más particulares de planificación y urbanización.

La eficacia de este documento será por lo tanto verificable a medio plazo, tanto en el plano didáctico y formativo de la extensión y universalización del debate y reflexiones que se proponen, como en el más práctico de la adopción de medidas concretas, y en la incorporación de estas cuestiones en los procesos de participación ya establecidos. Nos referimos por ejemplo a los períodos administrativos de información pública, a los debates consultivos del Consejo Asesor de Planeamiento, a las aportaciones a los procesos de carácter y enfoque estratégico, pero también a aquellos procesos relacionados con la ordenación y planificación territorial, con la puesta en común de políticas en materia de coordinación fronteriza, con los que traten de compartir la



voluntad de eliminar las discriminaciones en otros foros de nivel local, territorial o nacional, etc.

### **La propuesta de redacción de este documento**

Después de un proceso de largo debate del Plan General de Irun, en el que se han alcanzado unas cotas de consenso a nivel ciudadano realmente significativas, trascendiendo las diferencias de visión y de posición frente a la ciudad tanto de grupos de ciudadanos y ciudadanas como de grupos políticos, y en el que se ha tratado de dar una respuesta acorde y asumible para todos, parece oportuno completar dicho proceso con un Informe como el que es objeto de este documento.

Además, con ello se trata de responder a una petición que había sido formulada en este sentido por representantes de grupos de la ciudadanía, destacando que respecto a esta solicitud se ha querido ir incluso más allá en la formulación y elaboración de un documento que tenga a la vez la función divulgadora, la de reflexión y la de propuesta a nivel de recomendaciones, en la medida que parecía posible y conveniente abordar estos tres aspectos de una vez.

Este documento no constituye por lo tanto ningún informe o análisis cerrado, ni tampoco se pretende que aborde la totalidad de una cuestión que tiene aún pendiente un desarrollo y ampliación del debate. Y sobre todo, no se pretende la validez absoluta ni relativa de los contenidos expuestos; solamente debería lograr ser un documento de trabajo y de práctica, para ir perfeccionando y divulgando en el futuro las medidas concretas y eficaces que se sugieren o que puedan derivarse más adelante.

En este sentido se trataría de un documento, que como aquellos otros informes que se han considerado complementarios y explicativos durante la redacción del Plan General, (sobre necesidades de vivienda, sobre actividades económicas, sobre ocupación de edificaciones industriales, sobre viviendas vacías, etc.) inician su andadura en un momento preciso para luego poder ir evolucionando al ritmo y medida de la evolución de la propia sociedad y de sus demandas.

### **1.3 LA DIVERSIDAD CIUDADANA Y LA DISCRIMINACIÓN**

#### **Definición de la diversidad ciudadana**

La diversidad ciudadana, tal como se emplea el término en este documento, se refiere a las distintas situaciones posibles por razón de sexo, edad, discapacidad, origen o situación socioeconómica, cultural o de opinión.

#### **La discriminación por razón de género**

En concreto se deben de considerar las diferencias por razón de género, que conllevan tradicionalmente una serie de discriminaciones contra las mujeres y a favor del género masculino y que han sido objeto de múltiples reivindicaciones desde hace ya tiempo a lo largo de las luchas reivindicativas llevadas a cabo por los movimientos feministas. Ello ha ido dando lugar a una progresiva toma de conciencia y adopción de medidas legales específicas que han empezado a reducir progresivamente las desigualdades entre las dos mitades de la población, aunque se trate de una tarea que todavía está lejos de haber logrado sus plenos objetivos, al menos en algunas situaciones sociales, económicas y culturales particulares.

#### **La discriminación por razón de pertenencia a un grupo generacional**

Asimismo hay que considerar las diferencias por razón generacional, que inciden particularmente en el grupo de edades infantil, de mayores y de jóvenes. En este sentido se encuentran las malas prácticas de no considerar que estos tres grupos de edad tienen criterio, voz y necesidad de ser contemplados como ciudadanos de pleno derecho, aunque no puedan, no se atrevan, o no crean que ha de servir, manifestar y exigir el respeto y reconocimiento de esos derechos. Aquí no habría especialmente distinción por sexos pues las discriminaciones de las que pueden ser objeto estos grupos por razón de los mismos se trasladan prácticamente igual a ambos sexos.

#### **La discriminación por razón de discapacidad**

En otro orden de diversidad ciudadana, se deben de tener en cuenta las diferencias por razón de discapacidades permanentes o temporales. En algunos aspectos concretos y de carácter generalmente normativo se han venido contemplando en los últimos decenios bastantes medidas para paliar las dificultades inherentes sobre todo al grupo de personas afectadas de discapacidad permanente, minoritario pero muy

afectado en sus posibilidades del uso y disfrute de la ciudad y el territorio. La discapacidad temporal por razones de enfermedad apenas ha sido contemplada más allá del estricto ámbito de los equipamientos sanitarios específicos.

### **La discriminación por razón del origen y anterior lugar de residencia**

Igualmente, y con una creciente relevancia en todas nuestras ciudades, hay que tener en cuenta los distintos grupos de personas nacidas fuera de nuestro país que de una u otra forma han llegado al nuestro, con la intención fundamentalmente de mejorar su nivel y calidad de vida, así como indirectamente de sus familias y de su descendencia. Se trata de grupos, generalmente no muy acostumbrados a exigir sus derechos, que pueden ser muy diversos en su comportamiento y demandas en función del lugar o región del mundo de donde provienen, pero que en la práctica estarían reclamando usos de la ciudad y del territorio circundante que pueden ser más intensos incluso que el de las personas oriundas de nuestro país, o ser simplemente diferentes, en la medida que llevan consigo otros modos de vida y desenvolvimiento en sus lugares de origen.

### **La discriminación por razón del nivel socioeconómico**

Otra faceta muy significativa de la diversidad ciudadana es el distinto nivel socioeconómico de las personas que habitan en el municipio, que inciden en un mayor o menor conocimiento y exigencia de sus derechos y en una mayor o menor posibilidad de acceder a los servicios y dotaciones existentes e incluso de la mera necesidad de movilidad. Entre estos grupos y en el extremo más bajo de la escala estaría el grupo de marginalidad social, esto es, las personas que han sido progresivamente excluidas de los circuitos sociales o que por otras razones han optado por irse apartando de sus familias, amigos, grupo social o lugar de origen. Estos últimos, mayoritariamente hombres, tienen a veces una presencia destacada y no siempre aceptada, en los espacios públicos de la ciudad a pesar de representar una pequeña minoría.

### **La discriminación por razón de cultura, costumbres u opiniones**

Finalmente, habría también que incluir los grupos ciudadanos que pudieran estar discriminados por razón de su cultura y costumbres, o incluso por sus opiniones. Estas situaciones pueden incidir de manera muy sutil, aunque pueda pasar aparentemente desapercibida, en el derecho que estas personas se puedan conceder de acceder sin trabas ni temores a todos los espacios públicos de una ciudad o incluso a los propios

servicios dotacionales y a los lugares de trabajo. No hay afortunadamente hoy día apenas situaciones de esta índole, al menos no en el territorio irunés, pero desde un punto de vista general hay que considerar que su aparición no sería imposible; baste pensar en determinadas etnias que generan recelo o desprecio, por no mencionar otras razones por cuestiones de opinión o ideología, que afortunadamente están en vías de total erradicación.

### **La transversalidad y multiplicidad de la diversidad ciudadana**

Obviamente hay que tener en cuenta que esta identificación y descripción de la diversidad ciudadana, que quizás no habría que considerar cerrada como reflexión y análisis, interviene de forma completamente transversal a través de toda la sociedad. Es decir, que puede afectar a cada individuo en particular y puede afectar de forma múltiple a la misma persona, empeorando aún más el grado de discriminación: por ejemplo el caso de mujer inmigrante y falta de recursos económicos, o el de un hombre mayor sin apoyo social y con algún tipo de discapacidad adicional.

## **1.4 EL OBJETIVO DE IGUALDAD CIUDADANA**

### **Significado del pleno acceso y disfrute**

Cuando se habla de pleno acceso y disfrute, se quiere indicar la capacidad y posibilidad de todas las personas para las distintas funciones sociales y humanas, en relación a la utilización y servicio del espacio habitable y accesible, lógicamente con la limitación a las normas de respeto y convivencia propias de una sociedad organizada democráticamente y que se ha dotado de un conjunto de leyes para regular el desarrollo de la misma y hacer viable la máxima expansión posible de cada persona en un contexto de compatibilidad y sostenibilidad mutuamente asumido.

### **El objetivo de igualdad ciudadana**

En relación con las situaciones de posible discriminación y el derecho reconocido por la Constitución española de la igualdad de todas las personas en todos los territorios del país, el objetivo más específico de igualdad ciudadana, se refiere a los medios que hay que arbitrar y poner en práctica para tender a hacer efectiva esa igualdad a todas y todos, con independencia de su situación particular en razón de su inclusión en uno u otro grupo de los enumerados o de cualquier otro que pudiera identificarse.

En este sentido es en el que procede analizar si un Plan General interviene de forma favorable, es decir positiva, o bien de forma negativa, en lograr ese objetivo de igualdad para todas las personas, y en el caso segundo, de estudiar, proponer y articular las correcciones que se estimasen pertinentes para eliminar o aminorar sustancialmente los eventuales efectos regresivos, esto es, el impacto negativo sobre la igualdad.

## **2.- ANTECEDENTES LEGALES Y DE PLANEAMIENTO**

### **2.1 ANTECEDENTES DE LA TRAMITACIÓN DEL PLAN GENERAL**

El presente Informe sobre discriminación y género en el uso de la ciudad del Plan General de Irun, se elabora y redacta como informe complementario al documento del Plan General de Ordenación Urbana de Irun, que es a su vez la revisión del anterior PGOU cuyo Texto Refundido fue aprobado en 1999. Esta revisión se ha realizado y enmarcado legalmente en el vigente régimen del suelo del País Vasco, y más en concreto la Ley 2/2006, de 30 junio, del Suelo y Urbanismo, así como en las nuevas leyes reguladoras del medio ambiente y otra legislación y regulaciones incidentes en el planeamiento.

#### **Marco y referencias de la revisión del Plan General**

El inicio de la revisión de este Plan General coincidió con las conclusiones de la Agenda 21 así como con el inicio de la reflexión del Plan Estratégico IRUN 2020, procesos ambos que fueron realizados con la participación de los diversos representantes de la sociedad irunesa, estableciéndose así una interacción imprescindible entre estos procesos y el Plan General. De esta manera los análisis realizados por los distintos representantes ciudadanos han podido ser reflejados de manera práctica en el nuevo instrumento municipal de ordenación urbana.

La revisión del Plan General se enmarca además en el proceso, iniciado hace ya más de una década, de redacción y tramitación del Plan Territorial Parcial de Donostialdea, marco de nivel comarcal que debería servir a los planeamientos municipales de la zona para adoptar las decisiones macroestructurales en aspectos de orden general y supramunicipal.

#### **Las Fases de la redacción del Plan General**

En el momento de solicitarse la redacción del presente Informe sobre discriminación y género en el uso de la ciudad, se está presentando el documento para Aprobación Inicial del nuevo Plan General, por lo que hay que tener en cuenta que ya se han concluido las etapas anteriores de redacción del mismo y realizado en consecuencia los documentos que estaban previstos en el Pliego de Condiciones y Propuesta

adjudicataria, esto es, los documentos de Información Urbanística, Diagnóstico, Avance, Criterios y Objetivos e Informe de Sugerencias.

En base al Diagnóstico, primer documento ya con una cierta intención analítica, se elaboraron una serie de propuestas de ordenación urbanística que constituyeron la parte más específica de la posterior fase de Avance de Planeamiento y de las que en algunos casos se presentaron diversas alternativas con el objeto de ser debatidas y posteriormente seleccionadas en base a la mayor idoneidad de las mismas. El proceso de participación pública de este documento de Avance se llevó con un importante despliegue de medios y con una duración temporal superior a los dos meses previstos legalmente.

También hay que señalar que en coordinación con el Avance se realizó el correspondiente Informe de Sostenibilidad Ambiental (I.S.A.), referido a la evaluación medioambiental de las propuestas de aquella fase. En el momento actual en el que se presenta este Informe sobre discriminación y género en el uso de la ciudad, el conjunto de la documentación del Plan General se ha acompañado de una Memoria de Cumplimiento de los Informes Sectoriales que se produjeron al Avance en los aspectos de sostenibilidad ambiental.

Posteriormente al Avance y como trabajo sobre el proceso de participación, se debatieron las Sugerencias formuladas al mismo y a continuación se elaboraron los Criterios y Objetivos junto con el Informe de Sugerencias. Es en base a este documento, que se redactó primero un borrador de documento para Aprobación Inicial y posteriormente el documento completo para este trámite.

### **El debate del Plan General en el seno del Consejo Asesor de Planeamiento**

Es fundamental destacar que el proceso de discusión y debate sobre las propuestas del Avance se trasladó también al Consejo Asesor de Planeamiento, que ya había tenido conocimiento del Diagnóstico y del propio Avance, lo que dio lugar a una serie de trabajos de reflexiones que a través de diversas modificaciones, rectificaciones y matizaciones, se reflejaron de común acuerdo en el documento de Criterios y Objetivos de la Revisión del Plan General.

En estas sesiones del Consejo Asesor de Planeamiento dedicadas al estudio del Avance también se adoptaron criterios en relación a la adopción de determinadas decisiones en cuanto a la selección de Alternativas en aquellos casos en que se había planteado más de una solución para alguno de los problemas detectados.

De esta manera, el documento de Criterios y Objetivos del Plan y el Informe de Sugerencias que se elaboró en consecuencia, fueron aprobados por unanimidad por el Consejo Asesor y luego por la Corporación y es estrictamente en base a los mismos que se ha redactado el documento completo de tramitación del Plan General.

Es importante señalar que la composición del Consejo Asesor de Planeamiento, que se regula por su propio reglamento de funcionamiento, está compuesta por representantes de los diversos estamentos de la ciudadanía, entre los que se encuentran determinados colectivos como los grupos sensibilizados a los aspectos de protección del medio ambiente, los que trabajan en el sector terciario, etc.

También hay que señalar que entre las múltiples sesiones dedicadas al Plan General, en el Consejo Asesor de Planeamiento se estudiaron y debatieron todos los aspectos que iban surgiendo en relación al mismo. Entre estas cuestiones hubo algunas relacionadas con la habitabilidad de la ciudad, la facilidad para desplazarse entre los distintos barrios y zonas, la mejora de las relaciones espaciales con los distintos espacios libres y las zonas rurales, el uso de los equipamientos y la conveniencia de las ubicaciones propuestas, los tipos distintos de espacios libres de dotación local, de barrio, periurbanos, lineales, etc.

### **El Plan de Movilidad Urbana Sostenible para Irun**

Por otro lado hay que tener en cuenta que en la última etapa de los trabajos de preparación del documento de Plan General para Aprobación Inicial, y siguiendo las recomendaciones de la Agenda 21 y del Plan Estratégico 2020, se encargó por parte del Ayuntamiento, un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, que fue realizado en base a un amplio temario de cuestiones, abordando todos los aspectos de la movilidad en la ciudad y haciendo un hincapié muy especial en los itinerarios peatonales, en la conveniencia de ampliar las zonas reservadas al tránsito peatonal con los diversos grados de separación de tráfico, así como un amplio estudio de los posibles itinerarios para la movilidad ciclista.

Este Plan de Movilidad Urbana Sostenible, concluido en septiembre de 2010 establece cinco Metas: de carácter social para contribuir a una mejor calidad de vida de los ciudadanos, de carácter ambiental para reducir los impactos provocados por el transporte, de carácter energético para alcanzar una mayor eficiencia y ahorro energéticos, de crecimiento urbano sostenible para promover un planeamiento urbano sostenible, y de eficiencia del transporte para conseguir la adecuada funcionalidad del transporte y su eficiencia económica.



Entre sus objetivos están el mejorar y recuperar el espacio público ciudadano, fomentar los viajes a pié y en bicicleta en la ciudad, potenciar un reparto modal más favorable al transporte público, mejorar la seguridad vial del municipio, gestionar la movilidad incidiendo sobre los diversos colectivos o grupos ciudadanos y planificar la movilidad en los nuevos desarrollos, aplicando criterios de sostenibilidad.

Este documento de movilidad urbana sostenible establece en conclusión más de cincuenta programas de actuación, entre los que se encuentran los que tratan sobre cuestiones de movilidad peatonal, movilidad ciclista, potenciación del transporte público, espacio público – espacio ciudadano, formación y educación, mejora de la calidad ambiental, integración de la movilidad en las políticas urbanísticas, etc.

Pues bien, el documento del Plan General de Ordenación Urbana ha recogido todos aquellos aspectos y determinaciones del Plan de Movilidad Sostenible que era posible incorporar a un documento del tipo de los planes generales, llevando incluso a la Normativa determinados aspectos sobre accesibilidad, zonas o espacios para el aparcamiento de bicicletas y otras cuestiones relacionadas.

## **2.2 ANTECEDENTES LEGALES**

### **La redacción de un Informe sobre la discriminación y género en el uso de la ciudad.**

El Informe sobre discriminación y género en el uso de la ciudad que se ha solicitado como complemento al documento de Aprobación Inicial del Plan General de Irun se redacta por voluntad expresa de la Corporación municipal, para tratar de ampliar y perfeccionar las futuras repercusiones positivas en los habitantes y ciudadanos iruneses de este Plan General y de su posterior desarrollo en planeamientos parciales y especiales, en los proyectos y ejecuciones de urbanización y en los proyectos y ejecuciones de construcción de edificios residenciales, de actividades económicas y de equipamientos.

### **La no obligatoriedad de esta Memoria para los Planes Generales.**

De hecho, la redacción junto a un Plan General de Ordenación, de un estudio o informe sobre la discriminación en el uso de la ciudad, que incluye tanto la repercusión del Plan en relación a la igualdad de género como en el sentido más amplio la discriminación para todas las personas, no viene específicamente obligada por ley ni por ningún reglamento, ni se encuentra ningún articulado en las disposiciones legales concretamente aplicables al planeamiento general en el País Vasco que exija

directamente obligación alguna al respecto. Más adelante se analizan las disposiciones vigentes en la materia, quedando corroborada la ausencia de obligatoriedad a la que nos referimos.

Por estas razones, se ha de entender que la elaboración de este Informe, cuyo objeto en sentido amplio no proviene de un mandato legal, es una capacidad potestativa de la Corporación municipal no exigible por norma legal, pero que se realiza en el interés de mejorar la calidad y eficacia del futuro Plan General.

### **Las referencias legales a la necesidad de igualdad de género**

Tiene interés hacer referencia y una serie de reflexiones en torno a disposiciones legales que se refieren a cuestiones similares a las que son objeto de este Informe sobre discriminación y género en el uso de la ciudad, como sería por un lado la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno de la Nación, y más en particular, la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, del Gobierno Vasco.

### **La Ley 50/1997 del Gobierno de la Nación**

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno de la Nación, prevé en su artículo 24 la realización de un informe que analice el impacto por razón de género de las disposiciones normativas elaboradas por aquél, a fin de asegurar la igualdad entre hombres y mujeres. Establece en concreto que a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto, para concluir que en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo.

Esta Ley es de las primeras disposiciones legales españolas que incluyen la necesidad de considerar la repercusión de una normativa, en este caso de rango estatal y restringida al ámbito de las leyes dictadas por el gobierno central, sobre la necesidad de verificar que las leyes y reglamentos no sean contrarios a las políticas de igualdad de género.

Ahora bien, con independencia del claro espíritu antidiscriminatorio que el Gobierno de la Nación ha determinado aplicar a su práctica legislativa desde hace ya 14 años, no es posible deducir de esta ley ni obligación en este sentido para ninguna otra administración ni tampoco metodología aplicable a este tipo de informes. De hecho las

declaraciones que se han podido cotejar a este respecto se limitan más bien a la confirmación de que por el carácter, de ámbito general, de las leyes y reglamentos que se han venido aprobando, no se han generado actuaciones discriminatorias entre mujeres y hombres.

### **La Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, del Gobierno Vasco.**

Por su parte, esta ley, de aplicación a todas las administraciones públicas vascas, incluida la local, regula, según se establece en su Exposición de Motivos, un conjunto de medidas dirigidas a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y trato de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida y, en particular, a promover la autonomía y a fortalecer la posición social, económica y política de aquellas, es decir, de todas las ciudadanas.

### **El fin último de la ley 4/2005 por una sociedad igualitaria**

El fin último que figura descrito en esta Exposición de Motivos sería el de lograr una sociedad igualitaria en la que todas las personas sean libres, tanto en el ámbito público como en el privado, para desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los roles tradicionales en función del sexo, y en la que se tengan en cuenta, valoren y potencien por igual las distintas conductas, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres.

Sigue este preámbulo legal señalando que los principios generales que deben regir y orientar la actuación de los poderes públicos vascos en materia de igualdad de mujeres y hombres son la igualdad de trato, la igualdad de oportunidades, el respeto a la diversidad y a la diferencia, la integración de la perspectiva de género; la acción positiva; la eliminación de roles y estereotipos en función del sexo, además de la representación equilibrada y la coordinación y colaboración.

Es muy importante remarcar que la finalidad última de la Ley se refiere a la necesidad de lograr una sociedad igualitaria para todas las personas, que se aplique el respeto a la diversidad y a la diferencia, que se aplique una igualdad de trato, aunque luego se precise en esta ley que esta igualdad ha de aplicarse a las diferencias existentes entre mujeres y hombres.

Es interesante que en la Exposición de Motivos, la Ley abre el campo de las posibles discriminaciones, a aquellas mujeres o grupos de mujeres cuyos derechos fundamentales deben ser garantizados por los poderes públicos vascos cuando

concurran otros factores que puedan dar lugar a situaciones de discriminación, como la raza, el color, el origen étnico, la lengua, la religión, las opiniones políticas o de otro tipo, así como la pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Es esta amplitud de consideraciones la que lleva inmediatamente a considerar la necesidad del respeto a la diversidad y a la diferencia dentro de todos los integrantes de la sociedad, superando de esta manera la mera diferenciación entre las mujeres y los hombres, por entender que si es preciso vigilar para evitar el eventual trato discriminatorio de una decisión administrativa, en modo alguno sería equitativo descartar de esta vigilancia, y de las medidas correctoras que fueran necesarias, al grupo de ciudadanos del otro sexo.

Abunda en ello la intención de la ley a la que se está aludiendo, en la integración de la perspectiva de género, cuando afirma que los poderes públicos han de poner los medios necesarios para que el proceso hacia la igualdad de sexos se realice respetando tanto la diversidad y las diferencias existentes entre mujeres y hombres en cuanto a su biología, condiciones de vida, aspiraciones y necesidades, como la diversidad y diferencias existentes dentro de los propios colectivos de mujeres y de hombres.

Es decir, que la Ley está reconociendo que también entre las ciudadanas y los ciudadanos, existen, como es obvio, diferencias y diversidad. Hay que tener en cuenta en todo caso, que esta Ley fue elaborada hace ya más de seis años, y que desde entonces, el debate sobre la discriminación de unas personas respecto de otras ha ido ampliándose y extendiéndose a los distintos grupos sociales fruto de la diversidad no solo de género, sino de generación, es decir de edad, de origen, de situaciones temporales o permanentes de discapacidad, de cultura, etc., etc.

#### **Medidas concretas de la Ley 4/2005.**

la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, del Gobierno Vasco, en su artículo 7.1 sobre la administración local, y entre las medidas de acción positiva que encomienda a esta administración, se encuentra la necesidad del seguimiento de la normativa local y de su aplicación de acuerdo con el principio de igualdad, -precisa la Ley- de mujeres y hombres. También la detección de situaciones de discriminación por razón de sexo que se produzcan en el ámbito local y adopción de medidas para su erradicación.

Sin embargo, aunque el artículo 19.1 discurre sobre la evaluación previa del impacto en función del género antes de acometer la elaboración de una norma o acto administrativo, no establece esta vinculación de forma concreta para la administración local y para el caso de los Planes Generales.

### **Las Directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género**

La Resolución 5/2007, de 14 de febrero, de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento Vasco, por la que en desarrollo de la Ley 4/2005 se aprueban las Directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, tampoco obligan a la realización de un documento que suponga una Evaluación Previa de Impacto en función del género, en el caso de los Planes Generales.

Así, en la cláusula Primera de estas Directrices se establece claramente que el Impacto en Función del Género es un documento que ha de acompañarse a los proyectos de normas y actos administrativos que se elaboren en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y los entes públicos adscritos o vinculados a aquélla, entendiéndose que las corporaciones locales no estarían comprendidas en dichas obligaciones.

Pero más adelante, en la Cláusula Segunda se dice expresamente que estas Directrices se dirigen a proyectos de normas jurídicas con rango de ley o de reglamento así como a las propuestas de actos administrativos de dicha Administración, por lo que tampoco las Directrices emanadas en desarrollo de la Ley 4/2005 establecen ninguna obligación de realización de valoraciones de impacto por razón del género.

### **3.- EL URBANISMO Y LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO**

#### **3.1 EL ESTADO DE LA CUESTIÓN. BREVE SÍNTESIS**

##### **La reflexión sobre Género y Urbanismo como punto de partida**

Hace ya bastantes años, prácticamente desde los años 50 del pasado siglo, que como consecuencia de la generalización del debate de sensibilización y reivindicación de las diferencias de oportunidades y comportamiento entre mujeres y hombres en una sociedad que había estado organizada y dirigida casi exclusivamente por éstos últimos, se ha comenzado a reflexionar sobre la desigualdad de la incidencia de las políticas, leyes, reglamentos, etc., entre ambos grupos de ciudadanas/ciudadanos. Es lo que comúnmente se ha venido denominando como las discriminaciones por razón de género.

Es en base a esta progresiva toma de conciencia que los gobiernos han ido adoptando medidas, bastante más recientemente, y sobre todo de tipo legislativo o reglamentario, para paliar, reducir o evitar directamente la persistencia de este tipo de discriminaciones. Este proceso ha llegado hasta la introducción de determinadas medidas cautelares en algunos actos administrativos, exigiendo incluso para algunas leyes la evaluación previa de impacto por razón de género, si bien en el terreno más concreto y específico del urbanismo, no se han establecido por el momento requisitos que prevean u obliguen en este sentido.

Sin embargo, determinados colectivos, fundamentalmente de mujeres, han comenzado hace años, dentro y fuera de nuestro país, a reflexionar sobre la posible incidencia del urbanismo, y más en concreto de las decisiones de planeamiento, en relación a las distintas formas de ver y vivir la ciudad, a las oportunidades que se reparten de modo desigual entre mujeres y hombres, y a la discriminación que ello provocaría en la parte femenina de la sociedad. Se trata de una situación que estaría impidiendo dar cumplimiento al mandato constitucional de aplicar y buscar la igualdad de la persona por encima de cualquier diferencia, en este caso, la de género.

Las reflexiones que se han realizado, y que se han estudiado para este Informe, van acompañadas muchas veces de propuestas concretas con el ánimo de mejorar la situación que se detecta, otras veces se vinculan a una situación más amplia de discriminación, que afectaría también a otros grupos de la sociedad con independencia de su sexo, como los niños, los mayores, los económicamente más frágiles, los discapacitados, etc.

En muchas de estas reflexiones se va más allá de la propia denuncia de la discriminación, criticando con criterios de orden más político, los fundamentos de la práctica urbanística por excesivamente vinculados a una determinada forma mercantil o especulativa de entender la organización social y económica, o por no atender prioritariamente los aspectos medioambientales.

En otras ocasiones, los análisis que se han realizado se centran más en el nivel de detalle de los concretos diseños del espacio público de la ciudad, incluso de la organización de los edificios públicos y hasta de las viviendas, entrando en un campo o si se quiere, en una escala, aunque urbana, que se va no obstante alejando del campo más específicamente urbanístico, tal como se entiende esta comúnmente disciplina.

Pero independientemente de estas distintas líneas de reflexión que emanan de las diferentes visiones por razón de género, y del libre criterio que cada uno pueda tener en cuanto a su coincidencia con realidades urbanísticas verificables y cuantificables, hay una que parece incuestionable y que emana directamente de este proceso de sensibilización, y es la constatación de que en la ciudad se producen realmente discriminaciones.

Es decir que no todas las personas pueden disfrutar de igual manera, ni moverse con igual grado de libertad, ni apropiarse con igual derecho de los barrios donde habitan, de las calles, de los espacios libres y los equipamientos públicos. Y en este sentido, hay que reconocer que es gracias a la inicial contribución del debate sobre urbanismo y el género que se puede hablar hoy de urbanismo y discriminación en sentido más amplio.

### **Algunas ideas fuerza de la reflexión en torno al urbanismo y el género**

En un Informe como el presente, merece por lo tanto hacer una referencia, aunque sea sintetizada, a algunas de las ideas más señaladas dentro del conjunto de reflexiones más recientes sobre el urbanismo y el género, aquellas ideas que argumentan con fuerza el conjunto de las posiciones que las autoras de estos trabajos mantienen y proponen como objeto de debate.

### **La influencia de la práctica urbanística sobre las personas**

Las reflexiones parten en general de una percepción muy extendida desde la perspectiva de género, de que la práctica urbanística consiste en tomar decisiones

sobre la localización de las actividades en el espacio, sobre la forma del espacio público, del espacio privado y de los edificios, sobre las características de los sistemas de transporte, y que el urbanismo influye directamente en el acceso que las personas y los grupos sociales tienen a lugares de empleo, equipamientos y servicios, en la comodidad de uso de éstos y en la necesidad de transporte para acceder a ellos.

Ahora bien, es necesario señalar que siendo esta visión bastante cierta desde un punto de vista genérico, no puede aplicarse literalmente desde la perspectiva de las decisiones que corresponden a un Plan General, pues muchos de los aspectos más concretos y que más influyen en la vida cotidiana de los habitantes de una ciudad escapan a la regulación del instrumento de ordenación marco que es el Plan General, dependiendo mucho más de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, Planes Parciales, Planes Especiales, así como de los concretos proyectos de urbanización y/o de ejecución de viviendas y equipamientos.

Sucede que en éstos últimos, el Plan General incide sólo de forma global (grandes parámetros, superficies máximas, tipología global; pero no las ordenaciones pormenorizadas), mientras que el desarrollo de estos otros instrumentos de planeamiento es mucho más dependiente de las leyes y normas concretas que rigen cada uno de los mismos.

Pasa algo muy similar con el diseño del espacio viario, desde una plaza estancial hasta una vía de tráfico de primer orden. El Plan General va a señalar el destino principal del espacio según una categoría del mismo: viario estructurante, viario local, plazas, etc., pero nunca puede ni debe llegar a su concreta definición o diseño, pues ello corresponde a la posterior ejecución de las obras de urbanización de cada uno de esos espacios.

### **La división del trabajo y los roles entre mujeres y hombres**

En las reflexiones se parte de la opinión de que la división de trabajos y roles sociales hace todavía que el uso de la ciudad por parte de hombres y mujeres sea muy distinto, y aunque se espera que en el futuro esta situación cambie, se afirma que siempre seguirá habiendo diferentes modos de vivir la ciudad, que mujeres y hombres tienen distintas necesidades y aspiraciones en el espacio urbano y distintas posibilidades de acceder a los bienes y recursos de la ciudad.

La principal razón de este hecho universal sería una consecuencia de la llamada división sexual del trabajo, de los papeles diferentes que ambos realizan en la esfera privada y en la esfera pública, en el ámbito del trabajo reproductivo no remunerado, y



en el ámbito del trabajo productivo por cuya realización se percibe una compensación económica, esto es un salario.

En este sentido la Comisión Europea ha reconocido que la realización de esas tareas se ve afectada por la estructura de las ciudades contemporáneas y que dado que la igualdad de oportunidades en el empleo es un derecho establecido en el Tratado de Ámsterdam, las actuales directrices comunitarias en materia de igualdad de género incluyen aspectos referentes a los servicios urbanos que puedan facilitar el desempeño de esas tareas, como por ejemplo el transporte.

### **Otras discriminaciones posibles entre grupos sociales.**

Sobre la cuestión de las distintas necesidades por razón del género, es obvio que se trata de una realidad que se va a reflejar en la forma distinta de habitar las ciudades, si bien también lo es que cada grupo generacional: niños, jóvenes, adultos, mayores, también van a tener una práctica distinta en su forma espacio-temporal, en la intensidad y en los modos de vivir en la ciudad y en el entorno natural. Y también lo van a experimentar de distinto modo por ejemplo los grupos de personas inmigrantes, o las personas con alguna discapacidad, o aquellos que tienen distintos recursos económicos, o incluso en casos extremos los grupos en razón de su ideología o pensamientos.

Podría incluso suceder, que con el actual nivel de desarrollo de nuestra sociedad, en el que aunque no se haya logrado la total equidad se ha avanzado de manera muy importante hacia la igualdad de género, la discriminación en relación con las posibilidades de habitar plenamente la ciudad en el caso de algunos de estos últimos grupos, fuese a efectos prácticos mayor y más difícil de superar que la discriminación por razón de género.

### **La posible “aparente neutralidad” del espacio y el urbanismo.**

Otra discusión que tiene interés es que siendo la ciudad el escenario principal de nuestro modo de vida, su diseño y forma de funcionar estarían afectando de forma sutil y continuada a nuestra forma de habitarla, y que bajo el supuesto de la neutralidad del espacio, éste respondería con exactitud a la estructura de poderes e interacciones que rige nuestra sociedad.

En síntesis, estos razonamientos conducirían a reconocer que como consecuencia de ello el urbanismo no sería neutro desde el punto de vista del género, pues podría

mejorar o perjudicar el modo en que las mujeres llevan a cabo sus múltiples responsabilidades en la esfera pública y en la esfera privada al ser éstas probablemente las usuarias mayoritarias de los equipamientos urbanos y del transporte público como consecuencia de su papel garante de la reproducción social.

Siguiendo con las reflexiones que se comentan, en la medida que en general el urbanismo se habría centrado en un par de objetivos claros: la producción inmobiliaria y de infraestructuras del transporte por un lado, y el reparto equitativo de los beneficios de la urbanización entre los propietarios del suelo, por otro, los aspectos más sutiles de tipo dotacional, de accesibilidad, o de diseño amable de la ciudad, habrían quedado relegados en parte.

Este tipo de conclusiones coinciden en parte con la realidad, cuando se afirma que el espacio de la ciudad no es neutro, pues efectivamente, cada pieza es el resultado de una múltiple secuencia de intereses, decisiones, necesidades, opciones, disponibilidades económicas, oportunidades, etc., etc. Precisamente la disciplina y práctica urbanísticas consisten en la canalización de cada uno de estos pequeños pero complejos procesos, y en la armonización de cada uno con el resto de piezas de este enorme puzzle que es el territorio objeto de ordenación.

Lo que ya no parece tan fácilmente constatable es que en esta suma de procesos intervenga el factor del género de forma determinante. Se podrá argumentar que de la mala resolución de cada una de estas piezas podría derivarse una decisión que perjudicara por ejemplo la accesibilidad, o el disfrute de un espacio libre, o la existencia de un equipamiento, pero esto va a afectar por igual a mujeres y hombres.

Sólo en la medida que haya más mujeres que necesitan moverse, pasearse por un parque o asistir a una actividad dotacional, podrá decirse que se produce una discriminación, pero ésta se deberá a una razón cuantitativa, por mayor número de mujeres que de hombres demandantes de esos servicios de ciudad, pero no cualitativa, pues no habrá intencionalidad de perjudicar a un sexo respecto del otro. Cuando un hombre necesitase cubrir esas mismas necesidades, la discriminación por la eventual falta o inadecuación de oferta por parte de la ciudad, le afectará de igual manera.

### **La cuestión de la seguridad en la ciudad desde la perspectiva de género.**

El tema de la seguridad en las ciudades es otro punto recurrente en todas las reflexiones que se han contemplado. A este respecto es cierto que existe una clara diferenciación de género y que ésta se ha hecho más evidente según las zonas, a

medida que las mujeres han ido progresivamente integrándose a la vida pública y por tanto utilizando los espacios públicos, integración que no obstante, en la cultura del País Vasco existe como una constante histórica.

El incremento de la inseguridad en las ciudades, se ve como relacionado con la transformación de las relaciones de vecindad en los barrios, de manera que el continuo crecimiento y por tanto dispersión de las actividades en el territorio, la separación entre usos que ha sido aplicada en muchas ciudades y la necesidad que tienen las personas de desplazarse a esos lugares distantes, ha reducido la intensidad de uso del espacio público, que antes, al ser más escaso y central, acogía un número mucho mayor de desplazamientos a pie y de actividades no relacionadas con el transporte.

Actualmente, y sobre todo debido al aumento del tráfico donde ello se produce, se estima que se ha ido implantando una mayor concentración de edificios en agrupaciones separadas entre sí por carreteras. En algunos de estos lugares, independientemente de su distancia respecto a los centros urbanos, se puede llegar a necesitar un vehículo para el menor desplazamiento por la disposición más distanciada de los equipamientos o porque los recorridos que hay que hacer para llegar a las paradas de transporte público son largos, monótonos, ruidosos y peligrosos.

Las reflexiones llevan a la constatación de que la calidad y la seguridad del espacio público son fundamentales para las mujeres, pero también para la población de más edad y la infantil, los tres grupos que realizan una gran cantidad de desplazamientos a pie en el espacio próximo, que utilizan el espacio público para desplazarse y que también lo utilizan como lugar de ocio y ejercicio.

Y estiman que un entorno amable, seguro y de calidad fomentaría un mayor el uso del espacio público así como las posibilidades de interacción social en el barrio, base para el desarrollo de una red de relaciones sociales de ayuda y de apoyo. En el caso de las personas mayores un entorno de calidad alargaría el tiempo de autonomía física y de salud mental, mientras que durante la infancia y la adolescencia el entorno físico es un aspecto fundamental para el desarrollo y la adquisición progresiva de autonomía de las personas.

Se trata de una serie de apreciaciones muy certeras, si bien corresponden a un tipo de situaciones que son más frecuentes en las grandes ciudades que en las ciudades medias como es el caso de Irun, aunque la inevitable tendencia al crecimiento urbano genera siempre más necesidades de desplazamientos, más costes y más tiempo y ello con independencia del tamaño de cualquier ciudad. Habría que incluir en todo caso en los grupos discriminados por razón de la seguridad y por el uso de los servicios de la

ciudad a la población inmigrante y a la que dispone de menores recursos económicos, pues también ellos se ven afectados por este tipo de disfuncionalidades.

### **La accesibilidad, clave para reducir la discriminación en la ciudad.**

La accesibilidad es quizás el factor al que más se alude en las reflexiones, como clave para evitar que se produzcan hechos discriminatorios para unos y otros y en particular para los que más necesidad tienen de desplazarse por la ciudad. Hay que tener en cuenta que aquí se está entendiendo la accesibilidad como la facilidad de trasladarse individualmente por medios no motorizados, es decir, peatonalmente, reduciendo los impedimentos de barreras y pendientes, o también en bicicleta, o bien la accesibilidad por medios motorizados pero de transporte público.

Este tipo de accesibilidad coexiste con la que permite el desplazamiento en vehículos privados, que lógicamente cubre los requerimientos de mayores distancias, itinerarios menos corrientes o frecuentados, transporte de mercancías, etc. Sin embargo esta faceta de la accesibilidad privada, indispensable hoy por hoy para el funcionamiento de toda ciudad, no forma parte de las exigencias expresadas de los estudios y reflexiones que se vienen comentando, en gran parte porque se suponen suficientemente estudiadas y desarrolladas por las propuestas convencionales de las redes de comunicación y el urbanismo clásico.

Se trataría claramente de aplicar una discriminación positiva a la cuestión de la accesibilidad, cuyo objeto sería dar un protagonismo creciente a los modos de acceso no motorizados y a los de transporte público, para reducir la necesidad de inversión en viales convencionales, en vehículos y en energías no renovables. Esta intención es la que coincide con la del Plan de Movilidad Urbana Sostenible y en ella se ha basado el propio Plan General.

### **La mezcla de usos como posible medida correctora de la discriminación en la ciudad.**

Una idea que también surge con fuerza es la conveniencia de la proximidad y complejidad de todas las actividades que se desarrollan en el entorno urbano, facilitar la legibilidad y accesibilidad de los espacios, fomentar la mezcla de usos de forma que se pueda conseguir la deseada proximidad y accesibilidad para facilitar la realización de las diversas tareas que compondrían una vida compleja y completa para ciudadanas y ciudadanos.

En principio se trataría de una propuesta totalmente defendible, pues es evidente que la mayor riqueza y complejidad da a la ciudad una mayor característica de urbanidad, de lugar para habitar, de espacio en el que sentirse identificado. El problema es que no se puede pretender aplicar esta técnica de asignación de usos a todo el territorio urbanizado; es más, probablemente no se puede reservar más que para las zonas centrales más significativas de una ciudad, finalmente una porción minoritaria de todo el tejido urbano.

La cuestión obvia es que las ciudades que son propias de nuestra cultura, aun siendo más densas y compactas que las tradicionales de otros pueblos como por ejemplo los de otros países también europeos que tienen más dificultad aún para llevar el movimiento de la vida cotidiana a las calles, son sin embargo claramente menos compactas que las de muchas ciudades de países más desfavorecidos y con mayores densidades de población en las que la vida se desarrolla fundamentalmente en la calle.

Además hay que entender que el crecimiento del suelo urbanizado se hace bajo determinados estándares que acotan los umbrales de densidad máxima y ocupación del suelo y que ese crecimiento siempre ensancha el espacio urbanizado en una proporción bastante superior a la que corresponde al incremento de población.

Por otra parte el nivel medio de vida permite que las viviendas y los lugares públicos tengan unas características de confort que permiten acoger una parte importante de nuestras actividades dejando el espacio público, aparte lógicamente de para el mero acceso y transporte, para momentos específicos de ocio y cada vez menos para el paseo, debido al incremento del estrés de los quehaceres cotidianos.

Todo ello hace que no se pueda pretender llevar la actividad a todas las zonas de la ciudad simultáneamente, y menos aún que no se pueda contar con que una actividad sea permanente, con comercios siempre abiertos, con paseantes siempre deambulando. Los límites de la bondad de la aplicación de la mezcla de usos se circunscriben a una parte de la ciudad y a unas horas determinadas. La seguridad de las vías, por ejemplo, será necesario garantizarla con otros sistemas complementarios al de la sensación de tranquilidad que produce la mera presencia de gente en una calle.

Independientemente de estas últimas reflexiones parece evidente que es necesario aplicar, en la medida de lo posible, la mezcla de usos como regla de oro urbanística, para conseguir tejidos urbanos más ricos y más amenos, y que además permitan reducir en parte los desplazamientos entre los diversos destinos.

### **Algunas propuestas concretas para reducir la discriminación en urbanismo por razón de género**

Aparte de un tipo de análisis del entorno construido propuesto en el Manual de Análisis Urbano publicado por el Departamento de Vivienda, Obras públicas y transportes del Gobierno Vasco, al que se hace una referencia más precisa al final de este Informe, en las reflexiones que se han consultado se plantean también otras medidas concretas, de las que hacemos referencia a dos de ellas.

Así por ejemplo, una metodología sería la puesta en marcha de sistemas de evaluación, como puede ser la redacción de Estudios de Impacto Social, con una sistemática paralela a la de los Estudios de Impacto Ambiental. Sería el caso por ejemplo, de cara a un proyecto concreto, de realizar un informe de estas características que podría estudiar a quien beneficia y a quien perjudica cada una de las intervenciones que componen el proyecto.

Este tipo de análisis se tendría que extender a los distintos grupos sociales, si bien no está claro las medidas correctoras que habría que tomar, quién arbitraría y en base a qué criterios los análisis realizados y cómo debería influir en los proyectos concretos.

En el segundo ejemplo, perteneciente también al Manual de Análisis Urbano al que hacíamos referencia más arriba, se apuntan métodos de análisis basados en procesos participativos, tratando de articular los cauces de comunicación con la ciudadanía en los temas que le afectan directamente, constituyendo talleres en los que se van aportando datos y percepciones que difícilmente se logran por otros medios, proponiendo que se trabaje directamente con las usuarias y usuarios del lugar objeto del análisis.

Este tipo de metodología complementarían el análisis técnico propiamente dicho, permitiendo, a la hora de realizar una intervención en el espacio público, una visión mucho más completa y compleja del objeto de análisis o de intervención de manera que los técnicos pudieran disponer de todos los datos, los de índole constructivo y también los de tipo perceptivo.

Se toma como referencia para estas propuestas la realización en 1996 por una plataforma de mujeres del llamado mapa de la ciudad prohibida de Donosti, un trabajo en el que se visibilizaban las opiniones de las mujeres sobre aquellos lugares conflictivos o de difícil acceso de la ciudad y que posteriormente fue una herramienta con la que se han trabajado temas como la seguridad, la accesibilidad o el modelo urbano en grupos de debate y trabajo de mujeres en diversos municipios de Euskadi.

Sin necesidad de llegar al extremo de considerar que partes de una ciudad estarían vedadas a las ciudadanas por razón de su género, y motivado por la falta de seguridad, accesibilidad, iluminación, horarios, etc., y no pareciendo tampoco correcto limitar las eventuales dificultades reales debidas a estos motivos a sólo las mujeres, cuando otros grupos de la sociedad, e incluso los propios ciudadanos, podrían verse igualmente afectados, parece en todo caso interesante recoger las posibilidades de la metodología propuesta para trabajar en una reflexión más participativa sobre la forma de la ciudad.

Sería necesario para ello que el Ayuntamiento incentivara o acogiera de alguna manera este tipo de debates, creando los correspondientes programas o insertándolos en alguno de los foros y estructuras de discusión o información ya existentes. Pero para completar su eficacia, que debería centrarse sobre temas o piezas concretas de la ciudad, sería además necesario articular el traspaso de los resultados de este tipo de talleres a la opción concreta del diseño antes de que éste estuviese definitivamente cerrado, porque de otro modo no tendría sentido el trabajo de reflexión y dejaría de resultar práctica la propuesta metodológica.

### **Referencias bibliográficas**

Para este capítulo del Informe se han utilizado textos y reflexiones provenientes de diversos trabajos y publicaciones, como el “Manual de análisis urbano - género y vida cotidiana”, realizado por la Viceconsejería de Vivienda del Gobierno Vasco en 2010, el documento denominado “Urbanismo y Perspectiva de Género” elaborado en la Comunidad de Madrid, las “Propuestas para un nuevo urbanismo: experiencias innovadoras en el planeamiento urbanístico” elaborado por GEA21, la “Guía Metodológica para la incorporación de la perspectiva de género en las Agendas 21 y en los Planes de Urbanismo” de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias, así como otros trabajos de finalidad concurrente.

## **4.- ASPECTOS CON INCIDENCIA DESDE UN PLAN GENERAL**

### **4.1 LAS COMPETENCIAS DE UN PLAN GENERAL**

El Plan General del Irun, se enmarca dentro del marco legal vigente en el País Vasco, que establece una diferenciación muy clara entre las determinaciones estructurales y las determinaciones de carácter pormenorizado, siendo las primeras las vinculantes desde el punto de vista jurídico y de aplicación en el posterior planeamiento de desarrollo.

Esta distinción, fundamental y en cierto modo de reciente cuño en el ámbito del urbanismo, elimina determinadas ambigüedades que siempre habían acompañado a la interpretación de lo que se establecía en los Planes Generales. Pero también exige que se especifique con claridad qué aspectos de este tipo de documento, que regula la ordenación del conjunto del territorio municipal y las líneas básicas del desarrollo urbanístico, van a tener carácter estructurante y cuáles no lo tendrán, incluso si estos aspectos figuran desarrollados y precisados en el documento.

Y un comentario importante que no es posible obviar: el Plan General regula la ocupación del territorio para las funciones básicas de habitación, trabajo, servicios dotacionales, esparcimiento, protección del medio urbano y rural y de comunicación. Esta regulación va dirigida a la actividad que permite esta ocupación del territorio, no está dirigida a regular la actividad o comportamiento particular de las personas; se podría añadir que no se puede hacer urbanismo “intuitio personæ”, es decir para un individuo en particular.

Por ello los efectos que este acto de planificación pudieran tener sobre la posible discriminación de los diversos grupos de la ciudadanía, serán siempre indirectos, por la forma de la ordenación, por la falta de contemplación de los requerimientos concretos, por un diseño torpe o insensible a los recorridos y a la formación de la riqueza urbana, pero nunca directos, pues no son las personas el objeto de este tipo de actos administrativos.

### **4.2 EL CARÁCTER DE LAS DETERMINACIONES DE UN PLAN GENERAL**

#### **El carácter de las determinaciones con posible incidencia en la discriminación ciudadana**

Por lo visto más arriba, la primera decisión que habría que adoptar es la de si los aspectos y determinaciones urbanísticas que pudieran incidir en introducir efectos



discriminatorios en el posterior uso y disfrute de la ciudad y del conjunto del territorio deberían ser aspectos estructurantes o no.

Ahora bien, esta cuestión principal estaría pendiente de identificar previamente qué aspectos de la ordenación urbanística propia y específica de los Planes Generales pueden alcanzar o relacionarse con esa incidencia de tipo negativo.

### **Las determinaciones de Plan General con posible incidencia en la discriminación ciudadana**

Parece por tanto adecuado identificar en base a los trabajos analizados para la elaboración de este Informe, qué aspectos y qué determinaciones surgen de manera insistente como fuentes de posibles discriminaciones, dentro lógicamente, de aquellas que emanan directamente de un Plan General de Ordenación Urbana. Para ello vamos a sintetizar las medidas que generalmente se manejan como medios para evitar la aparición de este tipo de discriminaciones, mencionando sólo aquellas que directa o normativamente pudieran depender de una determinación de Plan General.

Se trata fundamentalmente de aspectos que tienen relación con la planificación de los Usos, los Espacios Libres, los Equipamientos, y las infraestructuras de transporte.

### **Las determinaciones relacionadas con la distribución e integración de los Usos**

En cuanto a los aspectos relacionados con los Usos y su integración:

- La integración funcional y espacial de los Usos globales y los Usos pormenorizados.
- La estructura de los tejidos urbanos en relación con su compacidad de diseño, su cohesión estructural y la conveniente mezcla de usos en simultaneidad de ubicación.
- Diversificar los usos y actividades en las zonas centrales de la ciudad para que no se conviertan en una zona de comercio y oficinas que se vacía al terminar la jornada laboral, convirtiéndose en una zona potencialmente peligrosa.
- La ubicación de las nuevas zonas residenciales de forma adyacente a las ya existentes, limitando la dispersión de los nuevos tejidos urbanos.

- Densificar y estructurar los suelos urbanos infrautilizados y reutilizar los suelos urbanos degradados u obsoletos.
- Evitar los desarrollos urbanísticos monofuncionales destinados a un solo uso y/o a una sola tipología (por ejemplo urbanizaciones residenciales exclusivamente unifamiliares).
- Evitar igualmente desarrollos de Actividades Económicas que no tengan una cierta mezcla de usos, terciarios, o incluso residenciales.
- Incorporar la mayor cantidad de espacios estanciales y dotacionales en cada barrio, adecuando las correspondientes reservas espaciales en función del tamaño de cada barrio o zona residencial.
- Incluir determinado tipo de usos de Actividades Económicas y/o Productivas dentro de las zonas residenciales, con las lógicas limitaciones derivadas de los perjuicios producidos por este tipo de Actividades no residenciales.
- Permitir normativamente la realización de actividades económicas en los edificios residenciales.

#### **Las determinaciones relacionadas con los Espacios Públicos.**

Igualmente se señalan aspectos relacionados con el Espacio Público:

- Favorecer la configuración de las redes de espacios públicos como una red continua y jerarquizada: calles residenciales que dan a calles principales de barrio con equipamientos, calles distribuidoras que conecten los barrios entre sí y con el centro urbano.
- Hacer coincidir las redes de transporte rodado con las redes peatonales.
- Asegurar una buena visibilidad del espacio público desde las zonas residenciales circundantes.
- Tratar de asegurar trayectos que garanticen la seguridad ciudadana, entre los barrios residenciales, las zonas de actividad, los grandes equipamientos y las estaciones de transporte público.

- Redistribuir las superficies de las calles y vías urbanas en favor de peatones y ciclistas, con medidas positivas, dando prioridad al transporte público frente al rodado.

### **Las determinaciones relacionadas con los Equipamientos**

También se señalan aspectos relacionados con los Equipamientos y zonas comerciales:

- Garantizar la presencia de pequeños equipamientos sanitarios, educativos, deportivos, culturales, en todos los barrios residenciales, a distancias que sean accesibles a pie.
- Evitar o demorar la construcción de nuevos grandes centros comerciales dependientes del transporte privado.
- Incluir siempre entre los equipamientos de ámbito de barrio, los de tipo asistencial para mayores y para la infancia y el equipamiento sanitario de primer nivel.
- Incluir equipamientos para cuidado de personas menores en todas las grandes instalaciones comerciales, de ocio y culturales.
- Considerar los establecimientos de comercio de barrio como equipamientos.
- Considerar los equipamientos asistenciales para personas dependientes como un equipamiento con la misma consideración a efectos urbanísticos, por ejemplo en lo referente a estándares, como para los equipamientos educativos o sanitarios.
- Proponer pequeños equipamientos deportivos de barrio para reequilibrar la construcción de los grandes equipamientos deportivos de Sistema General.
- Prever la ubicación de pequeños equipamientos, distribuidos por todo el tejido residencial, de uso sin definir de modo que se puedan adaptar de manera flexible a las necesidades cambiantes de los residentes y a iniciativas ciudadanas locales.
- Incluir equipamientos y servicios en las propias estaciones de transporte público, y más particularmente en los intercambiadores multimodales.

### **Las determinaciones relacionadas con las Infraestructuras de transporte.**

También se señalan como aspectos de posible incidencia los relacionados con el Transporte y las redes de infraestructuras de transporte:

- Vinculación de los barrios existentes y las nuevas ordenaciones residenciales a los nodos y estaciones de infraestructuras de transporte público.
- Planificar las infraestructuras de acceso en relación con los nuevos suelos urbanizables y eventualmente con la extensión a los mismos de las redes de transporte público.
- Ampliar las redes de transporte público para dar servicio a los barrios que aún no estuvieran cubiertos y que tengan menores tasas de motorización y mayores deficiencias de transporte.
- Asegurar la accesibilidad en transporte público a los equipamientos, tanto los de Sistema General como algunos locales de amplio uso, a las instalaciones de ocio, y a los parques de Sistema General y a los de carácter periurbano.
- Evitar en lo posible los pasos subterráneos, dar anchura suficiente a los pasos a cota de calle.
- Estudiar el mobiliario urbano como parte del proyecto de urbanización, no como un paso posterior a su diseño.
- Dotar las plazas y zonas estanciales de cierta amplitud con espacios cubiertos que permita su uso en momentos de lluvia.

### **4.3 LAS DETERMINACIONES ESTRUCTURANTES DE UN PLAN GENERAL**

**Las determinaciones con posible incidencia que pueden considerarse como estructurantes.**

Sin entrar aún en la valoración de los aspectos que el Plan General de Irún ha establecido como estructurantes, se pueden señalar aquellas determinaciones de entre las identificadas en el apartado anterior, podrían o deberían tener carácter de determinación estructurante, y ello según el criterio general de la Ley 2/2006, de 30 junio, del Suelo y el Urbanismo.

**Las posibles determinaciones estructurantes en cuanto a los Usos.**

Entre las determinaciones que tienen que ver con el diseño y distribución de los Usos sólo se podrían considerar los denominados Usos Globales, esto es, aquellos que resultan mayoritarios en una zona o nuevo ámbito, independientemente de que la propia normativa general o incluso la específica reflejada en las Fichas de Ámbitos, permitan otros usos compatibles distintos del Global, por ejemplo el terciario comercial en un Uso Global de Actividades Económicas, o el de pequeñas actividades económicas en zonas de Uso Global Residencial.

Dentro de los Usos Globales, su distribución queda fijada con carácter estructurante por el Plan General. Por tanto su integración funcional y espacial con otros Usos Globales sí es cometido y competencia del instrumento marco del Plan General. También lo es por tanto la eventual ubicación en forma adyacente a las zonas ya construidas de la ciudad. Ambos pueden ser aspectos incluidos entre los estructurantes.

No lo sería en cambio el caso del desarrollo y localización concreta de los usos pormenorizados. Ello es sobre todo así en lo que concierne a los ámbitos de nuevo desarrollo y en los de remodelación o completación del suelo urbano no consolidado. Si bien ello sería menos cierto en los suelos urbanos consolidados en los que el Plan General apenas introduce otras determinaciones que las del mantenimiento de la estructura actual y la particular distribución de usos.

En este sentido, la propuesta de diversificar los usos y actividades en las zonas centrales de la ciudad para evitar que se vacíen al final del horario laboral, puede llegar a ser una tarea de largo plazo para un Plan General en la medida que esos centros de ciudad están generalmente muy consolidados.

Quizás aquí lo importante, y posible como decisión de planeamiento general, es no permitir ni facilitar que se operen transformaciones de usos que prioricen los de tipo terciario sobre los de carácter residencial, o que al menos combinen adecuadamente ambos, para evitar así ese efecto de despoblamiento que es frecuente apreciar en centros excesivamente terciarizados, en los que se produce un enorme contraste entre la vida de calle durante las horas diurnas y la ausencia de animación al final de la tarde.

En cualquier caso, hay que reconocer que la capacidad de un Plan General para modificar el tejido urbanístico existente y consolidado es muy reducida, no tanto por que sea imposible desde el punto de vista legal o teórico, sino porque cualquier cambio o transformación en el suelo urbano ya construido demanda una inversión,

generalmente pública, costosísima y en general imposible de abordar desde los presupuestos municipales.

Otro aspecto que sí queda determinado como estructurante por el Plan General, aunque sólo desde el punto de vista cuantitativo es el de la densidad de las zonas por paquetes de Usos Globales, lo que redundará en la compacidad del diseño y por ende en su cohesión estructural. En este sentido también parece una determinación estructurante la de la mayor o menor densificación y estructuración de los suelos urbanos infrautilizados así como la reutilización de los suelos urbanos degradados u obsoletos.

La deseable mezcla de usos no parece en cambio que en principio sea potestad necesariamente vinculante del Plan General pues las referencias que se han hecho en los estudios que se han analizado sobre la discriminación y el urbanismo, se referían sobre todo a la distribución de usos pormenorizados, a una mayor o menor multiplicidad de localizaciones, incluso según plantas o tipologías edificatorias, y esta es una cuestión específica del planeamiento de desarrollo, no del Plan General.

En este sentido se podría considerar la propuesta, ciertamente controvertida de incluir determinado tipo de usos de Actividades Económicas y/o Productivas junto a las zonas residenciales, pues ello dependerá en los ámbitos de nuevo desarrollo o remodelación de las circunstancias coyunturales en el momento de su ejecución, de la conformación del modelo de zona o barrio que se opte por desarrollar.

Si en cambio se puede contemplar normativamente, aunque siempre desde un punto de vista de aplicación general, la eventualidad de desarrollar como usos admisibles otros distintos de los globales, por ejemplo permitiendo en los edificios o zonas residenciales algunos relacionados con las actividades económicas en determinados grados y cuantías de modo que resulten claramente compatibles con la función residencial principal.

Las decisiones sobre la planificación de desarrollos urbanísticos de tipo monofuncional destinados a un solo uso y/o a una sola tipología, pertenece en parte a decisiones propias de un Plan General al menos hasta donde llega la posibilidad de combinar las zonas de Usos Globales diferentes mediante el escalado y proporciones de la correspondiente zonificación, que puede ser de grano más o menos fino.

Es decir, a mayores superficies de ámbitos de un Uso Global, menor posibilidad de incidencia en propiciar una mayor riqueza espacial del posterior desarrollo en contenidos pormenorizados más diversos. Por ello, el Plan General debería de mantener un tamaño no excesivo de compartimentación del territorio mediante la

zonificación global, si lo que se pretende es garantizar una mayor riqueza del tejido urbanístico final.

También se podrían obtener los mismos resultados permitiendo o incluso obligando desde la normativa o desde las condiciones particulares de desarrollo de las Fichas de Ámbitos, a unas determinadas proporciones máximas y/o mínimas de diversos usos pormenorizados, aunque el Plan General ni deba ni pueda rigidizar la distribución o estructuración final. Este sería por ejemplo el caso típico de la obligación normativa de destinar al menos un determinado porcentaje del aprovechamiento total a Usos Terciarios, léase comerciales, en áreas o ámbitos de Uso Global Residencial o incluso en ámbitos de Uso Global de Actividades Económicas, de manera que nunca se pudiera destinar la totalidad del aprovechamiento a un único uso, residencial o de actividades, respectivamente en estos dos ejemplos

En cuanto a la posibilidad de definir espacios estanciales y dotacionales en cada zona o barrio mediante la precisión de las correspondientes reservas espaciales, esto es posible en el suelo urbano consolidado, manteniendo por ejemplo las dotaciones o los pequeños espacios libres ya existentes y no permitiendo su empleo para otros usos lucrativos, o incluso detectando la posibilidad de destinar parcelas o enclaves en desuso o en situación de desajuste tipológico o funcional a estas finalidades dotacionales o de espacios libres, contemplando siempre la viabilidad económico financiera de estos cambios de uso por las importantes repercusiones que pueden tener sobre el presupuesto de desarrollo destinado al Plan General.

En cambio en los suelos urbanos no consolidados y en los suelos urbanizables, que se desarrollarán mediante lo previsto normativamente en la correspondiente Ficha de Ámbitos, la cantidad de espacios libres y dotacionales deberá respetar los estándares que fija la Ley del Suelo y el Urbanismo, que se consideran suficientes para cubrir con amplitud las necesidades en este sentido de las nuevas poblaciones. En lo que respecta a su concreta localización quedará en cambio sometida a la posterior decisión de los instrumentos de planeamiento subsiguiente, fundamentalmente Planes Especiales y Planes Parciales.

### **Las posibles determinaciones estructurantes en cuanto a los Espacios Públicos.**

La posibilidad de determinar desde un Plan General la configuración concreta del espacio público se puede garantizar en cuanto a su delimitación externa y su tipología siempre que éstos pertenezcan al Sistema General por tratarse entonces de una determinación estructurante. Lo que no se fija ni determina es el diseño concreto de estos espacios por corresponder al ulterior proyecto de urbanización.

Sin embargo una vinculación más pormenorizada, en lo que respecta a los Ámbitos de zonas a desarrollarse posteriormente mediante Planes Especiales o Parciales, sólo se puede fijar en algunos casos y no siempre mediante el dibujo o localización concreta, sino más bien a través de condicionantes que pueden o no formar parte de las determinaciones en forma de texto o de otro tipo de indicaciones que se pueden señalar como de obligado cumplimiento en las Fichas de Ámbitos.

La coincidencia o la continuidad de unas zonas de espacios públicos de una determinada forma jerarquizada o las conexiones de barrios entre sí a través de dichos espacios públicos, es también una condición que puede establecerse sin necesidad de llegar a la expresa grafía de su ubicación, si bien requiere de un cuidado seguimiento a lo largo del tiempo de su desarrollo para lograr encajar las piezas en el mosaico completo de una ordenación pormenorizada que puede tener otros condicionantes y que podría incluso modificar las previsiones. Otros aspectos como la mayor o menor visibilidad de un espacio público desde las zonas residenciales circundantes, dependerá siempre del desarrollo pormenorizado.

La posible coincidencia de las vías de tráfico rodado con las redes de itinerario peatonal, depende sobre todo de los correspondientes proyectos de urbanización y el diseño de trayectos que garanticen la seguridad ciudadana entre los barrios residenciales las zonas de actividad y los grandes equipamientos y estaciones de transporte público parece que también sería objeto de los trabajos concretos de urbanización del espacio público.

El Plan General va a reservar una cantidad importante de espacio público, el que se encuentra entre las parcelas y manzanas de uso lucrativo y aquellas que contienen los equipamientos. Este espacio público podrá dar lugar a calles, avenidas, bulevares, plazas, zonas estanciales, jardines, etc., pero su estructuración interior, la proporción dejada al peatón, los modos de convivencia de tráficos, la señalización, el amueblamiento urbano, etc., son todos aspectos que el Plan General debe dejar lógicamente sin definir.

Lo único en lo que el Plan General adopta una decisión de carácter estructurante al respecto es en la jerarquización de la categoría de los espacios públicos destinados a canalizar los tráficos, pero incluso en esta cuestión no hay que interpretar necesariamente que un viario de Sistema General tenga que estar destinado necesariamente al tráfico rodado.

Se trata más bien de una jerarquización desde el punto de vista del interés para el manejo en la ciudad y por ejemplo un vial principal puede a lo largo de los años



convertirse en vial preferentemente peatonal, dando así cumplimiento a esa característica de principal, pero reforzando en este caso el tráfico de peatones, el ciclista o el del transporte público, en lugar del automovilístico.

La tan importante cuestión suscitada en prácticamente todos los estudios y trabajos manejados, de la seguridad ciudadana, queda entonces circunscrita sobre todo a la política de diseño de los proyectos de urbanización.

### **Las posibles determinaciones estructurantes en cuanto a los Equipamientos.**

La determinación desde los Planes Generales de ciertas cuestiones referidas a los Equipamientos se comporta de una manera muy similar a la analizada en relación al espacio público: se puede garantizar siempre que los equipamientos pertenezcan al Sistema General por tratarse entonces de una determinación estructurante que ha de quedar fijada gráfica y cuantitativamente en los documentos del Plan.

En lo que concierne a la fijación de pequeños equipamientos sanitarios, educativos, deportivos, culturales, etc., en todas las zonas residenciales, esto depende sobre todo de si consideramos la ciudad existente, esto es la que corresponde a los tejidos de suelo urbano consolidado, donde el Plan señala incluso los equipamientos de carácter local, o si nos referimos a las zonas de futuro desarrollo, donde no se ubican las localizaciones del equipamiento local y tampoco se define en general el destino final de los mismos, quedando pendiente de los Planes Especiales o Parciales, la materialización de las cesiones legales a este respecto y desde luego el uso dotacional que se vea más conveniente en su momento para las obligadas reservas de suelo de cesión.

Sólo a través de una política municipal expresa, contemplando las necesidades de cada barrio, y teniendo en cuenta lógicamente la capacidad económica para mantener activos y suficientemente dotados todos esos equipamientos, es como se podrá responder de la forma más adecuada a la solicitud de ubicación de pequeños equipamientos de barrio. Por ello la técnica más aplicada es la de detectar una serie de parcelas de reserva dotacional, pero sin entrar desde el Plan General a su concreta definición, que podría incluso ser cambiante a lo largo del tiempo.

En cuanto a la conveniencia de que en cada zona existan equipamientos de carácter asistencial tanto para mayores como para la infancia o de tipo sanitario, dependerá de diversos factores como los de la clase de gestión de estos centros, los económicos, los tamaños de los barrios o zonas consideradas y otras cuestiones que hacen muy difícil que un Plan General pueda señalarlos como una determinación vinculante.

Tampoco parece acertado establecer un estándar en función de criterios cuantitativos de población o de otra naturaleza, cuando las leyes del suelo nunca lo han hecho. En la medida que generalmente se trata de gestiones privadas o en todo caso mixtas, difícilmente tendría sentido imponer estándares que no se podrían cumplir. El objetivo perseguido se puede lograr probablemente por otras vías, por ejemplo el refuerzo presupuestario o las decisiones de política social autonómica, foral o local pero desde luego no por la mera reserva desde el Plan General de múltiples suelos o parcelas para esta finalidad. En cada momento el Plan podrá en todo caso reflejar una dotación asistencial concreta, cuando exista la certeza de su realización.

El que las distancias a recorrer para llegar a estos equipamientos sean accesibles a pie dependerá lógicamente del diseño pormenorizado pero siempre que este tipo de pequeños equipamientos se mantenga en el entorno o al interior de un barrio o zona residencial, esas distancias serán con toda probabilidad perfectamente abordables para los distintos grupos de personas.

En lo que se refiere a contemplar nuevos grandes centros comerciales, obviamente se trata de una determinación estructurante y será el Plan General el que lo admita o no, y en caso afirmativo, el que establezca la cuantía, limitaciones, accesibilidad y su concreta ubicación. Lógicamente este tipo de dotaciones comerciales de gran superficie deberá de estar servida por la red de transporte público, pero aquí se entra en una cuestión que no es específica del planeamiento general. Y en cuanto a la inclusión de pequeñas instalaciones de atención a menores en todas las grandes instalaciones comerciales, de ocio y culturales, es algo que dependerá lógicamente del promotor de las instalaciones. Y en el caso de un intercambiador de transporte o una estación ferroviaria, la inclusión de equipamientos y servicios dependerá fundamentalmente de los acuerdos o convenios que fijen las condiciones de estas dotaciones cuya gestión se suele delegar en consorcios o sociedades mixtas.

En cuanto a la consideración normativa del uso terciario comercial de barrio como equipamiento, no parece una propuesta adecuada, al mezclar dos conceptos de uso bastante distintos y tampoco se ve claro lo que se obtendría con ello. Hay que tener en cuenta que la mayoría de los comercios de barrio son explotaciones privadas que se alojan en los locales en planta baja de los edificios, pero que están sujetos a las leyes de la oportunidad y el beneficio comercial. No se pueden imponer ni mantener a costa de los presupuestos municipales y por lo tanto no parece justificarse que deban calificarse como un equipamiento.

### **Las posibles determinaciones estructurantes en cuanto a Infraestructuras de transporte.**

La determinación desde los Planes Generales de las cuestiones referidas a las infraestructuras de transporte son posibles, con carácter de estructurantes, cuando se refieran a la jerarquización de las vías, a la estructuración de la malla viaria, al servicio que dicha malla realice entre los barrios existentes y los nuevos que se proponen.

En cambio estas determinaciones escapan de la competencia de un Plan General cuando nos referimos a las propias infraestructuras de transporte, bien porque su competencia no sea municipal, (redes ferroviarias, autopistas, etc.) bien porque si son municipales como la red de transporte público urbano, no entra dentro del cometido de un Plan General. Por lo tanto, el Plan deberá garantizar la existencia de un vial de cierto nivel para conectar las nuevas zonas residenciales o de actividades pero no podrá señalar los modos de transporte ni establecer la obligatoriedad de extender su servicio a unos barrios u otros, a zonas de equipamiento o de ocio, etc.

Excepcionalmente se podrán incorporar los itinerarios peatonales y ciclistas como conjunto de red, si bien el desarrollo concreto y la definición en detalle de los mismos así como su diseño, será independiente del Plan General.

Otras determinaciones como las enfocadas a evitar los pasos subterráneos, dar anchura suficiente a los pasos a cota de calle, incorporar en los proyectos el mobiliario urbano, disponer espacios cubiertos en las zonas estanciales de cierta importancia, etc., son evidentemente objeto propio de los proyectos de urbanización, y por tanto, de la necesaria supervisión de los mismos por la propia Administración.

## **5.- VALORACIÓN DE LA INCIDENCIA DEL PLAN GENERAL DE IRUN**

### **5.1 EL PLAN GENERAL DE IRUN EN RELACIÓN A LOS ASPECTOS SEÑALADOS**

#### **Las determinaciones de carácter estructurante del Plan General de Irun**

Como introducción y sin pretensión de exhaustividad, pues ello está perfectamente delimitado en los diversos documentos del Plan General: Memoria de Ordenación, Normativa urbanística, y a modo simplemente ilustrativo, en el caso concreto del Plan General de Irun, se han señalado como estructurantes por ejemplo la Clasificación de las categorías de Suelo urbano consolidado, urbano sin consolidar, urbanizable, sectorizado o sin sectorizar, y no urbanizable. Igualmente se ha considerado como estructurante la calificación global, dividida en los diversos usos globales,

Igualmente, y en relación a todos los ámbitos de planeamiento, ya sea en suelo urbano sin consolidar como en suelo urbanizable, se ha considerado una distinción muy clara entre lo que es ordenación urbanística estructurante, que es estrictamente vinculante, y lo que resulta ser ordenación pormenorizada. El régimen urbanístico estructural está precisamente definido tanto en su descripción textual como en la cuantitativa y en la gráfica, en cada una de las Fichas de Ámbitos, en las que también se establecen determinadas condiciones del régimen urbanístico pormenorizado.

En todo caso es en el campo de estos ámbitos de planeamiento donde mayor incidencia pueden tener las decisiones del Plan General, ya que el resto sería un suelo urbano consolidado, que fundamentalmente se mantiene en su estado actual, o el suelo no urbanizable en el que se aplican medidas generalmente de protección. Según se veía en el capítulo anterior, algunas determinaciones que podrían afectar a las posibles discriminaciones ciudadanas, pueden estar entre las determinaciones de carácter estructurante, pero otras también podrían estar en las de carácter pormenorizado, aunque éstas últimas tienen una vinculación mucho menor desde el Plan General.

### **5.2 VALORACIÓN DE LA POSIBLE INCIDENCIA EN MATERIA DE USOS DEL SUELO.**

Siguiendo el mismo orden expuesto en el capítulo anterior, y en lo que concierne a los Usos Globales del Suelo, se destaca que en principio el tamaño relativo de los ámbitos de planeamiento, tanto los de remodelación del suelo urbano como los de nuevo suelo urbanizable resulta ser relativamente pequeño en relación a la superficie total del suelo ocupado por la ciudad de Irun. Así, el mayor de todos y con toda seguridad el de

mayor impactos beneficiosos, la operación de remodelación de la Estación, está en torno a las 35 Ha., pero en este caso ya se consideran de entrada tres Usos Globales distintos, acorde con la importancia de la actuación para la ciudad, y los siguientes en tamaño serían los nuevos ámbitos urbanizables de Actividades económicas.

En su conjunto se trata de unos 75 ámbitos de planeamiento, representando aproximadamente un 35% del total del suelo urbano y urbanizable, lo que significa que el nuevo Plan General puede incidir más claramente en una tercera parte de lo que será la totalidad del suelo urbano y urbanizable, siendo este un dato importante en relación a la capacidad de resolución de los problemas que pudieran derivarse de la discriminación por razones de las determinaciones de planeamiento.

Entrando ya más en el detalle según las clases de suelo, es importante analizar que los 62 ámbitos de suelo urbano no consolidado representan un 20% del total de suelo de la futura ciudad, con una media de superficie por ámbito de 3 Ha., y los 13 ámbitos de suelo urbanizable, representan el 15% del conjunto, con una media de 11 Ha. para cada uno de estos ámbitos.

En ninguno de estos casos se trata de ámbitos en los que por su general asignación de un solo Uso Global se pudieran ver afectada la diversidad y riqueza de usos de la futura ciudad. Estas medias de superficie por ámbito significan que el ámbito medio de suelo urbano no consolidado representa el 0,3% del total del suelo de la futura ciudad, y que el ámbito medio de suelo urbanizable representa el 1,1% del total de ese mismo suelo.

Aunque se ha tendido por regla general, a asignar un único uso global a muchos de los nuevos ámbitos, dado su pequeño tamaño en relación con la ciudad de Irun, no se espera que ello provoque la temida monofuncionalidad pues hay que tener muy en cuenta que se ha huido en todo momento de las grandes clasificaciones zonales. En realidad el conjunto de ámbitos de planeamiento conforma un mosaico en el que los nuevos tejidos están distribuidos de forma muy compartimentada. Por ello la diversidad ya existente del tejido urbano de la ciudad de Irun estaría suficientemente garantizada.

### **Los nuevos ámbitos residenciales del PGOU de Irun.**

En lo que respecta a los dos únicos nuevos ámbitos de suelo urbanizable residencial, ambos están en las 17 Ha., (representando cada uno un 1,8% del total del suelo de la futura ciudad) y si en éstos deducimos la importante proporción de los Sistemas Generales de Espacios Libres, el suelo efectivamente destinable a cada uno de esos nuevos barrios residenciales apenas supera las 6 Ha, con una cantidad en torno a las

400 viviendas para cada uno, lo que los convertirá en dos nuevos pequeños barrios con suficiente entidad como para funcionar correctamente pero necesariamente vinculados al resto de la ciudad y de la oferta dotacional.

La densidad media de ambos proyectos está en torno a las 60 viviendas por Ha. si contemplamos la denominada densidad neta, esto es, la que corresponde al suelo destinado al Uso Global Residencial, sin tener en cuenta los importantes Sistemas Generales de Espacios Libres de carácter periurbano. Se trata de una densidad muy acorde con los principios de aprovechamiento moderado del espacio, garantes de una intensidad de uso del futuro suelo a urbanizar efectivamente que asemejará estos barrios a las zonas de vivienda colectiva no masiva, con suficientes espacios libres privados y cumpliendo lógicamente con los estándares legales de carácter local.

En ambos casos de nuevos suelos residenciales se considera obligatoria una reserva de al menos el 5% del aprovechamiento para usos terciarios, no habiendo estimado obviamente necesario precisar la naturaleza específicamente comercial de los mismos. También se ha establecido esta reserva mínima, a veces incluso en mayores proporciones, en la mayoría de los ámbitos residenciales, en particular en todos aquellos que tienen un tamaño relativamente importante, así como en los de Actividades Residenciales.

Con ello se entiende que se consigue una proporción básica de mezcla de usos en la mayoría de los ámbitos, tanto en suelo urbano no consolidado como en suelo urbanizable. El posterior desarrollo de cada uno podrá introducir adicionalmente variantes tipológicas, si la situación del momento lo demanda, con lo que esa riqueza de usos, en este caso ya pormenorizados, podría incluso incrementarse.

En cuanto a la conveniencia de una posición adyacente de los nuevos ámbitos urbanizables a la ciudad ya existente, ésta ha sido una preocupación fundamental del proceso de revisión. De hecho, se ha buscado voluntariamente la compacidad del nuevo desarrollo y del resultado final, descartando la clasificación al sur de la Autopista (en esta zona sólo se encuentran un pequeño suelo urbano ya consolidado y dos ámbitos urbanizables sin sectorizar que sólo podrán destinarse a actividades económicas compatibles con el medio natural protegido y que ya estaban clasificados en el Plan General anterior).

### **Posición de los nuevos ámbitos urbanizables del PGOU de Irún.**

Al haberse tratado de completar la ciudad en base a los enclaves de suelos aún sin desarrollar que quedaban entre el Bidasoa y la autopista, cualquiera de los nuevos

ámbitos de suelo urbanizable es adyacente a la ciudad construida: los de prolongación de los polígonos industriales de Araso Norte, de Oiantzabaleta y el propio de Sasikoburua por un lado, y el ámbito del parque tecnológico de Urdanibia, por el otro, son meras prolongaciones del tejido ya existente. Y los de suelo residencial de Matxalagain y Blaia se adosan a las zonas residenciales de Alzukaitz y Arbes, la primera y de Artia, la segunda, encontrándose enclavadas en zonas más amplias que pueden considerarse como barrios completos a todos los efectos, todo el área de Dumboa – Palmera por un lado y el área de Artía – Azken Portu la segunda.

Podría plantearse alguna reserva con las zonas de actividades situadas en Zaldunborda y Zabaleta, al situarse en áreas algo más alejadas y en parte condicionadas por las infraestructuras viarias. Por ello sería adecuado que el desarrollo pormenorizado de ambas tuviera especialmente en cuenta esta debilidad relativa, reforzando la accesibilidad a las mismas si bien teniendo en cuenta la dimensión moderada de ambas, pero sobre todo de la primera. Una reflexión del mismo orden podría realizarse sobre los ámbitos de suelo urbanizable sin sectorizar de Urune y Epele, aunque en estos casos se ha mantenido voluntariamente su posición de enclaves aislados en un entorno mayoritariamente rural.

Debido a su moderada dimensión y a su posición respecto al tejido de la ciudad, entre 2 y 3 Km., en el Plan Especial de Protección del Valle de Olaberría, se deberán acondicionar los accesos de manera que se faciliten particularmente los medios alternativos como el ciclista y se garantice algún modo de transporte público.

Y en todos los ámbitos, tanto los urbanizables como los de suelo urbano consolidado, sería conveniente que los respectivos Planes Parciales, Planes Especiales y Planes de Sectorización tengan en cuenta la disposición pormenorizada de los Usos, las edificaciones, las vías de acceso, peatonal o rodado, la posición de las reservas de suelo para los espacios libres y los equipamientos y en general una ordenación tipológica que favorezca la visibilidad y la posibilidad de encuentro e identificación de las diversas piezas construidas.

### **Los ámbitos en suelo urbano no consolidado del PGOU de Irun.**

Un hecho importante, aunque se refleje en actuaciones de pequeña extensión, son los múltiples ámbitos de remodelación de parcelas o reducidas zonas del suelo urbano, que se pasa a considerar como no consolidado. En ellas se ha buscado completar el tejido urbano con tipologías más acordes con el aprovechamiento residencial o con los requerimientos de incrementar la dotación de equipamientos o la de espacios libres.

En todas ellas se ha procurado además que puedan desarrollarse de forma autónoma sin precisar de la intervención económica de las administraciones públicas en la transformación del suelo, aunque lógicamente se requiera la inversión pública posterior en los casos de construcción o adecuación de los equipamientos y las zonas verdes que corresponda.

Baste citar algunos ejemplos concretos de lo que se señala: Calle Araba Oeste, Andrearriaga, Ventas Centro, Edificio Belasko, San Miguel-Anaka, Iparralde-Gal, Recondo-Iparralde, López de Becerra, Istillaga-Dunboa, Korrokoitz, Papinea, Alarde, Altzukaitz, Gazteluzahar, Lastaola-Postetxea, Mendipe, Pausu. Estos son los principales ámbitos, algunos de los cuales propuestos por el nuevo Plan y otros ya previstos en el Plan General anterior, que se destinan a operaciones para mejorar el aprovechamiento residencial o incluso el terciario y dotacional, buscando en ellos una ordenación más acorde con los criterios de continuidad de la trama urbana.

Otros como Wagons-Lits, Múgica o Decoexsa, son ámbitos en los que se recoge el aprovechamiento de actividades económicas que se planteaba desde el anterior Plan General, manteniendo así las oportunidades de estos suelos para destinarlos al desarrollo del tejido productivo.

Equipamiento San Miguel, Kostorbe, Artaleku, Oña, Gain-Gainean, Eguzkizalde Arbes, Gazteluberri, Gaztelu, son por su parte algunos de los ámbitos que proponen nuevos equipamientos en zonas que ya eran urbanas pero que en las que se podían ubicar importantes piezas dotacionales que completasen el abanico de oferta.

Gain-Gainean, Osinbiribil, Azken Portu, son por su parte los ámbitos que proponen o mantienen la propuesta del Plan General anterior, de las principales zonas de espacios libres en áreas que ya eran urbanas pero que estaban infrautilizadas.

Santiago Urtizberea, Calle Araba Este, Oña, Alei, Ronda Sur - Enlace, son en cambio algunos de los ámbitos que básicamente proponen la reestructuración específica del nuevo viario, para incorporar, según los casos, mayores espacios peatonales y ciclables, una separación más adecuada de los tráfico motorizados y no motorizados o una mejor accesibilidad en la ciudad como es el caso del último de los citados.

En cuanto a la normativa, se destaca la amplia gama de usos compatibles que se ha introducido en cada una de las múltiples Ordenanzas de la edificación, ampliando en este sentido las especificaciones de la normativa anterior. Con ello se pretende permitir una mayor flexibilidad en la aplicación sobre los solares y parcelas de la ciudad existente, incrementando la variedad tipológica y facilitando la existencia del



comercio en las zonas bajas, y de determinadas actividades económicas compatibles con la residencia en plantas superiores.

### **El suelo urbano consolidado del PGOU de Irun.**

En cuanto al suelo urbano consolidado de Irun, que constituye las dos terceras partes de la ciudad proyectada, y sobre el que ya se ha advertido que la capacidad de transformación y mejora está muy condicionada por el alto coste económico de cualquier operación, la situación es sin embargo bastante satisfactoria desde el punto de vista de la mezcla de usos, habiéndose corregido en los dos últimos decenios una gran parte de las carencias dotacionales y de espacios libres de los barrios construidos en los años 60 y 70 y habiéndose mejorado notablemente la calidad de la urbanización en lo que respecta a la vialidad y a los espacios estanciales.

En relación a las reflexiones generales sobre la conveniencia de diversificar los usos y actividades en las zonas centrales de la ciudad, manteniendo una cierta proporción de uso residencial y terciario, se trata justamente de una cuestión que ha sido objeto de debate en torno a la importante operación de remodelación del espacio ferroviario. En este sentido se han querido mantener unas proporciones muy ajustadas entre ambos Usos Globales, equiparando de forma aproximada en superficies construidas, el aprovechamiento destinado a las viviendas y el destinado a otros usos de carácter terciario o de actividades económicas. Además se completa la operación con una importante dotación de equipamiento, espacios libres y espacios viarios, en los que se incluyen zonas estanciales.

## **5.3 POSIBLE INCIDENCIA EN OTROS ASPECTOS.**

### **Valoración de la incidencia del PGOU de Irun en materia de Equipamientos.**

En el Plan General de Irun, más allá de mantener todas las dotaciones actualmente existentes, se han previsto multitud de reservas de suelo para equipamientos de todos los tipos, como los asistenciales, los sanitarios, los educativos, los deportivos, etc. Su reparto muy diseminado por todas las zonas de la ciudad asegura unas posibilidades de utilización y accesibilidad muy altas. No hay zona o barrio que quede desatendido en este sentido. Otra cuestión es la evidente imposibilidad de que existan dotaciones de cada tipo en cada barrio pues ni las dimensiones de la ciudad ni la propia lógica de mantenimiento lo permitiría, ni siquiera resultaría viable su funcionamiento.

Algunos equipamientos propuestos deberán prever los aspectos de accesibilidad de manera que se maximice su funcionalidad. Este será el caso por ejemplo del Palacio de deportes de Kostorbe situado muy céntricamente pero en una posición un tanto condicionada por unas infraestructuras de comunicación que han sido diseñadas con carácter de vías interurbanas. El futuro diseño de la Avenida de Iparralde deberá tener en cuenta este acceso así como la relocalización del stadium deportivo.

Otro importante equipamiento propuesto es el complejo deportivo de Urdanibia – Zubieta, en el que la accesibilidad dependerá de la actual Avenida del Hospital y de un rediseño de todo el borde Norte y Noroeste de Puiana. También en este sentido se requerirá de una visión de conjunto para que los proyectos de urbanización integren las soluciones más adecuadas.

Cuando se haya cerrado la opción de la definitiva ubicación del equipamiento de enseñanza universitaria se deberá extremar la atención en la resolución de sus accesos, debido a la importante afluencia de tráfico que este tipo de dotación suele generar, favoreciendo en todo caso, los de carácter público, el peatonal y el ciclable, para evitar al máximo la concentración de tráfico de vehículos privados.

En lo referente a las grandes superficies comerciales, y aparte de la ya existente en la zona de Araso, se ha preferido no plantear otras nuevas en otras localizaciones, aunque se mantiene la posibilidad de completar Araso con una actuación, la de Sasikoburua, de moderada extensión, que podría ser terciaria comercial específica o terciaria no comercial. El objetivo era aprovechar las infraestructuras actuales de acceso a Araso y complementar la dotación de este tipo.

En el centro de la ciudad, la propia Ordenanza permite y favorece el mantenimiento y la apertura de los típicos establecimientos comerciales de barrio, al igual que en el resto de las zonas residenciales, incluidas las dos de nueva creación a través de suelo urbanizable.

### **Valoración de la incidencia del PGOU de Irun en materia de Espacios Públicos.**

Siguiendo el mismo criterio del anterior punto, en el Plan General de Irun se destaca que en cuanto a los grandes espacios públicos como los de Osinbiribil o Gain-Gainean, se ha señalado su concreta ubicación, sin entrar lógicamente en su diseño. También se ha señalado la ubicación de los parques periurbanos de la colina de Matxalagain y la de Buenavista o Azken Portu, pero en estos dos últimos casos y al tratarse de Sistemas Generales vinculados a sendos ámbitos de suelo urbanizable

sectorizado, será el Plan Parcial el que pueda entrar a definir los límites exactos y en su caso igualmente el diseño general de los mismos.

En todo caso se trata de piezas muy importantes que exigirán en su desarrollo un compromiso entre las zonas más inmediatamente accesibles y aquellas otras que deban reservarse para ser vistas, en base sobre todo de la adaptación a la topografía. En este sentido merecería la pena tomar algún ejemplo soluciones de diseño de parques de similares funciones como podría ser el cercano de Cristina Enea en Donostia, salvando lógicamente todas las distancias en cuanto a su diferente génesis.

En lo que respecta a otras zonas verdes de nueva creación, es importante destacar la que surgirá como cesión del ámbito de actividades económicas de la Prolongación de Araso Norte, que a su vez deberá servir como parte del corredor ecológico Aiako Harria – Jaizkibel. Será oportuno establecer su accesibilidad a partir de la cesión de espacio libre de sistema local de la misma actuación, así como con la zona de borde del corredor situada inmediatamente al Sur del actual polígono de Araso Norte y de la banda de reserva del futuro túnel ferroviario que puede tener también una función de penetración de espacios periurbanos en toda esta zona de la ciudad.

Si a este conjunto de espacios añadimos los que se configuran en torno a la regata Loidiko en la zona de Oian – Zabaleta y más adelante la de Urdanibia, será posible establecer un interesante itinerario verde, en el que se pueda pasar desde las zonas residenciales hasta el extremo del municipio y desde allí hacia la zona rural. Estas posibilidades podrían figurar como aspectos a estudiar en los sucesivos proyectos de urbanización, de manera que no se realicen diseños independientes y que exista una idea paisajística y funcional de conjunto.

La continuidad de este tipo de recorridos está bastante avanzada a lo largo de los canales de Dunboa y Artia, existiendo la posibilidad de que el primero pudiera conectarse directamente con el futuro parque de Matxalagain, y el segundo completar su trazado hacia el Sur mediante la actuación de Arbes, aunque debería de encontrarse alguna forma de conexión directa, hoy por hoy no prevista en el Plan General, con el futuro parque de Buenavista, que en por su parte complementará las actuales zonas verdes a lo largo de la calle Cesar Figuerido.

De gran interés resulta la sucesión de espacios verdes que enlazan una serie de zonas residenciales actuales y las propuestas con la colina donde se encuentran los vestigios del Gazteluzar, por el interés histórico que presenta y la posición de vistas sobre la bahía y sobre Behobia. Aunque se trata de espacios libres de carácter local, sería interesante que se establezcan las correspondientes pautas de unificación de

criterios para el momento en el que se desarrollen los Planes Especiales y los proyectos de Urbanización.

Otro espacio importante también por su significación es el de borde del Bidasoa en Behobia cuya continuidad es también deseable así como a lo largo de la ribera hasta Azken Portu. También en este caso sería conveniente disponer de un anteproyecto de conjunto para enlazar las actuaciones ya realizadas con las que quedan por ejecutar.

Finalmente, la importante zona estancial que surgirá de la remodelación del espacio ferroviario, habrá de ser objeto de una especial atención en cuanto a su diseño, accesibilidad, oportunidades para acoger usos temporales, etc., dada la enorme centralidad que va representar, pero todo ello deberá corresponder al Plan Especial y eventualmente al posterior proyecto de urbanización.

#### **Valoración de la incidencia del PGOU de Irun en cuanto a las Infraestructuras de transporte.**

Resulta muy importante para la malla general viaria de la ciudad, la apertura de una Ronda de circunvalación por el Sur, sobre todo en cuanto a la movilidad del tráfico rodado y a la descarga de la presión que dicho tráfico ejerce sobre las calles y avenidas más centrales. Esta nueva arteria anular permitirá establecer las oportunas estrategias de peatonalización y templado de tráfico del viario más céntrico. No obstante habría que estudiar si es posible la eventual utilización de esta nueva ronda para insertar algún elemento que permita canalizar al menos un itinerario ciclista, siempre que las dificultades de la máxima sección posible lo permitan.

Además, se ha previsto una jerarquización del viario que garantiza el acceso y la interconexión de los distintos barrios y zonas de la ciudad, lo que requerirá en algunos casos una mejora o reacondicionamiento de la urbanización de las calles. Igualmente se ha incorporado como malla general una red de circulación ciclista. Por otra parte se ha contemplado en la actuación de remodelación del espacio ferroviario la reserva de suelo necesaria para una estación de autobuses, próxima a la estación ferroviaria, así como la rectificación de la red de Euskotren, para unificar la parada central por un lado y la mejora de las estaciones de esta red, incluyendo las de Ventas y una nueva en Araso. Con estas determinaciones se espera disminuir la dependencia del vehículo privado a la vez que dar nuevos servicios desde las redes públicas actuales, facilitando por lo tanto la accesibilidad a toda la ciudadanía, sin distinción de criterios.

En todo caso conviene remitir la mayoría de las opciones de jerarquización y ordenación de los distintos tráfico a los estudios ya realizados del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Irun en la medida que en ellos se tratan y se aportan soluciones

a la casi totalidad de los requerimientos que suelen plantearse en los análisis de discriminación por razones de tráfico, cuestiones que constituyen la mayor parte de las sugerencias y solicitudes en este sentido. Además en este documento se contemplan también los aspectos más vinculados al transporte, como líneas públicas y modos de transporte, paradas, conexiones, etc., aspectos todos ellos que escapan claramente de la competencia de los Planes Generales.

### **5.3 CONCLUSIONES SOBRE LA POSIBLE INCIDENCIA DEL PGOU EN EL USO DE LA CIUDAD.**

A la vista de los análisis precedentes, la conclusión global es que en lo que respecta a las distintas determinaciones urbanísticas del nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Irun, resulta relativamente reducida su posible incidencia negativa en lo que se refiere al uso de la ciudad y el territorio municipal por los distintos grupos de ciudadanos así como en relación a posibles discriminaciones por razón de género.

Ahora bien, hay un hecho físico constatable ya, que es la ciudad existente. En ella podrían efectivamente estarse dando algunas situaciones discriminatorias para algún grupo social, derivadas fundamentalmente de anteriores ordenaciones, de la forma en la que fueron concebidas algunas barriadas, de antiguas urbanizaciones viarias y del espacio público, o debidas a dificultades propias de la topografía del terreno.

Sin embargo, el Plan General no sólo evita introducir nuevos elementos que pudieran tener una repercusión en empeorar la accesibilidad, en dispersar el territorio construido o en concentrar usos de manera monofuncional, sino que en cuanto a las propuestas que implican nuevos suelos, más bien trata de redistribuir de forma equilibrada las distintas piezas que van a completar el mosaico de zonas residenciales, zonas de actividad económica, equipamientos, zonas verdes, así como las redes básicas de comunicación.

Además, en las zonas ya consolidadas, es decir, en la ciudad existente, el Plan General introduce actuaciones de remodelación, algunas de ellas muy importantes como la del espacio ferroviario y otras muy significativas más localmente como las planteadas en Lope de Becerra, Artaleku, Ventas, Behobia, Iparralde - Gal, Gazteluzar, con el fin de mejorar y enriquecer el tejido urbano, y con ello favorecer una mejor calidad de vida de todos los ciudadanos a través de mayores posibilidades de uso y disfrute del territorio urbano

También en el suelo no urbanizable, el Plan General plantea, a través de los Planes Especiales del Valle de Ibarrola y el valle Olaberria, una serie de mejoras para facilitar

por un lado la protección de los valores naturales y por otro el acceso a todos los ciudadanos en condiciones compatibles con el medio, sentando las bases de una nueva relación y aprecio de esta importante porción del territorio municipal por parte de todas y todos, independientemente del grupo o grupos sociales a los que pudieran pertenecer.

No obstante, en el recorrido que se ha realizado en el apartado anterior por los distintos aspectos regulados por el Plan General que pudieran ser motivo de discriminación, hay algunos de ellos que pudieran ser mejorables, sobre todo si se tienen en cuenta en los futuros proyectos de desarrollo de los mismos, ya sean la redacción de Planes Especiales, de Planes Parciales, Planes de Sectorización o de los proyectos de urbanización de viales, plazas y parques.

Se trata particularmente de la conveniencia de lograr una mejor continuidad de algunas secuencias de espacios libres, de asegurar la correcta accesibilidad a algunos de los más importantes nuevos equipamientos propuestos, de incorporar redes peatonales junto a las redes viarias principales.

También por ejemplo se deberían tener en cuenta las posibles discriminaciones en cuanto al acceso y libre disfrute del territorio en la redacción de los Planes Especiales del Valle de Ibarrola y el valle Olaberria, diseñándose las redes y sistemas de acceso de manera que se tenga en cuenta las diversas dificultades o impedimentos que pudieran producirse.

Habría que plantearse si es por ejemplo conveniente que en las Fichas de Ámbitos del propio documento del Plan General pudieran incluirse determinaciones expresas dirigidas a la redacción de los correspondientes instrumentos de desarrollo, Planes Especiales, Planes Parciales, Planes de Sectorización y proyectos de urbanización, en el sentido de estudiar más a fondo los aspectos que pudieran producir discriminación para algunos grupos de personas, por edad, por discapacidad y por supuesto por diferencias de género. Estos contenidos se podrían incorporar al Plan en la próxima fase de Aprobación Provisional.

Para que pudiesen resultar realmente eficaces y asumibles, estas determinaciones deberían de tener un carácter particularizado adaptado a cada zona concreta, llamando la atención en principio sobre los puntos donde el hecho discriminatorio pudiera surgir, y haciéndolo de forma previa para que luego tuviera que ser considerado en los planes y proyectos correspondientes que es en los que por su carácter más pormenorizado o de detalle, correspondería recoger las medidas correctoras que se vieran necesarias. Por otro lado, si hubiera determinaciones más genéricas, éstas se podrían incluir en la Normativa sin necesidad de repertirlas en

cada Ficha. Para las determinaciones particularizadas podrían tenerse en cuenta estudios específicos complementarios que pudieran realizarse en paralelo al Plan, tal como se sugiere en el apartado siguiente.

Llegados a este punto y aparte por tanto de las recomendaciones concretas que se acaban de exponer, no parece que haya que introducir otras precisiones en el documento del Plan General en cuanto a los requerimientos para evitar o reducir las situaciones de discriminación, ya que todos estos aspectos pueden y deberían figurar bien como condiciones o bien como recomendaciones para los distintos instrumentos de desarrollo posterior.

#### **5.4 POSIBLE ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO ESPECÍFICO DEL ESPACIO PÚBLICO.**

##### **Aspectos que podrían ser objeto del estudio específico.**

Ahora bien, para una mejor articulación y puesta en práctica de las reflexiones de este Informe, se sugiere que se elabore un estudio específico del Espacio Público, que contemple por ejemplo los itinerarios básicos, intentando escoger aquellos que relacionen los principales nodos de actividad con las principales zonas residenciales, tratando de incluir los equipamientos más significativos y los parques más extensos o los de posible mayor demanda, y todo ello tanto en lo que se refiere a la ciudad existente como a la proyectada. Este estudio podría conllevar el levantamiento de los itinerarios reales sobre el terreno, proyectando esos recorridos en base a las futuras ordenaciones allí donde se vaya a actuar mediante operaciones de remodelación o donde se vayan a desarrollar los suelos urbanizables.

En el estudio se deberían tener en cuenta las diversas situaciones diferenciales según los grupos de edad, según las capacidades técnicas o económicas de movilidad, según los modos de apropiación de la ciudad, de forma que el modelo de funcionamiento aplicable no correspondiera a un ciudadano estándar sino a las diversas posibilidades de uso según cada persona. Con esta metodología se podrían establecer umbrales de recorrido, radios de accesibilidad, barreras según el tipo de usuario, zonas neutras, zonas potencialmente objeto de peligro, etc.

Una información de este tipo aportaría una precisión muy importante para evaluar en su justa medida la problemática de las limitaciones al uso real de la ciudad y detectar qué medidas se pueden adoptar y desde qué presupuestos. Desde este Informe complementario al Plan General, se tiene la impresión de que quizás no es este el instrumento más adecuado para abordar la progresiva adecuación a todas y todos los integrantes de la sociedad, de la ciudad abordable, esto es, de las partes públicas de

la ciudad que se pueden recorrer y que sirven de canales de comunicación o estanciales.

Pero sobre todo no debería serlo por tratarse de un Plan General que dispone de una proporción muy reducida de nuevos suelos, es decir, que en modo alguno tiene carácter desarrollista, y que por otra parte ha tratado de evitar cualquier remodelación que pudiera ser traumática por expulsión de población residente o por introducción de usos en régimen monofuncional. Se trata de un Plan General que intenta precisamente de enlazar mejor las zonas residenciales y de actividades económicas existentes y éstas con las de futura creación, que ha moderado la densidad pero sin dar opción a crecimientos de bajo aprovechamiento del territorio.

Se puede afirmar que en aquello que podía depender de las determinaciones de un Plan General, no se han adoptado medidas que vayan en contra de la facilitación del uso de la ciudad, sino más bien todo lo contrario. Es decir, que el Plan no introduce distorsiones que pudieran afectar a la cohesión y la convivencia ciudadana.

### **Una óptica distinta, más detallada y más apropiada a la escala de análisis.**

La cuestión es que para una adecuación más detallada y pormenorizada de todo el espacio público sería necesario adoptar una óptica de trabajo distinta, más pormenorizada también, estando más próxima a la escala de análisis que sería necesario emplear, y que además pudiera valerse de los elementos indispensables para hacer los análisis.

Precisamente el Manual de Análisis Urbano publicado por el Departamento de Vivienda, Obras públicas y transportes del Gobierno Vasco, propone una metodología de análisis cuya puesta en práctica podría estudiarse, basada en la investigación de usos, accesos, zonas o itinerarios de paso, lugares de estancia, secciones, tipología de las vías, grupos de usuarias/os, flujos de personas, incidencia de los medios de transporte público, existencia de comercios, equipamientos, viviendas, visuales, elementos urbanos, etc. Se trata de análisis de tipo cualitativo que podrían aplicarse a algunos de los recorridos principales de la ciudad, o directamente a zonas que pudieran detectarse inicialmente como problemáticas o que se supusieran mejorables.

Este tipo de análisis debería de realizarse contemplando el mecanismo de corrección que se dispondría para aplicar las mejoras que resultasen pertinentes. Es decir, que no se debería iniciar hasta que existiese un compromiso de intervenir y la posibilidad de financiar esa intervención, o al menos de incorporarla a los trabajos de renovación de la urbanización pendientes de realizar.



Y hasta aquí, se entiende que el presente Informe sobre discriminación y género en el uso de la ciudad, complementario del Plan General ha explorado, primero desde el punto de vista conceptual, más adelante desde los aspectos jurídico legales, después desde las experiencias y reflexiones ya formuladas en torno a la discriminación en el uso de la ciudad, pasando finalmente a intentar discernir lo que un Plan General puede determinar en relación a estas posibles discriminaciones para concluir con el caso concreto del documento para Irun y su eventual repercusión en esta materia.