

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LII, Nº 203, primavera 2020

Págs. 79-88

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.203.07>

CC BY-NC 4.0



La incorporación de la dimensión de género en la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo Sostenible de Extremadura. De la retórica a la práctica de la ética

Eulalia Elena MORENO DE ACEVEDO-YAGÜE

Directora General de Urbanismo y Ordenación
del Territorio de la Junta de Extremadura
Arquitecta

RESUMEN: En este artículo se pretende trasladar la experiencia, planteamientos y reflexiones de su autora desde el cargo de directora y coordinadora de los trabajos de redacción de la LOTUS. El camino que ha llevado, de manera novedosa, a la adopción de determinaciones concretas sobre criterios de ordenación sostenible y planeamiento, que permiten la aplicación al diseño de nuestros pueblos y ciudades de medidas correctoras contra las posibles situaciones de discriminación, limitación de uso y riesgos, que contravengan los principios básicos de igualdad de género. Este avance logrado con la nueva Ley 11/2018, en la integración de la perspectiva de género en la ordenación, debe verse complementado con otros importantes instrumentos que prevé esta ley y que sirven para desarrollarla. El artículo concluye con una serie de reflexiones en cuanto a las previsiones que deben tenerse en cuenta por las administraciones para la correcta implantación del desarrollo reglamentario en el que está inmersa la comunidad autónoma de Extremadura.

PALABRAS CLAVE: Perspectiva de género. Igualdad de género. Ordenación del Territorio. Urbanismo. Extremadura.

Recibido: 04/09/2019; Revisado: 27.11.2019
Correo electrónico: dquot.adrpt@juntaex.es

The incorporation of the gender dimension in the Law of Territorial Planning and Sustainable Urbanism of Extremadura. From rhetoric to the practice of ethics

ABSTRACT: This article intends to transfer the experience, approaches and reflections of its author from the position of Director and coordinator of the drafting works of the Law of Territorial Planning and Sustainable Urbanism of Extremadura (LOTUS). The path that has led, in a novel way, to the adoption of very specific determinations on criteria of sustainable management and planning, allowing the application to the design of our towns and cities of corrective measures against possible situations of discrimination, limitation of use and risks, which contravene the basic principles of gender equality. This progress achieved with the new Law 11/2018, in the integration of the gender perspective in management, must be complemented with other important instruments that this law provides serving to its further development. The article concludes with a series of reflections regarding the provisions that must be taken into account by the administrations for the correct implementation of the regulatory development in which the Autonomous Community of Extremadura is immersed.

KEYWORDS: Gender perspective. Gender equality. Territorial Planning. Town planning. Extremadura.

1. Introducción

El contexto estatal y autonómico de normativa con rango de ley en materia de suelo y urbanismo, hasta la fecha y con la excepción de las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco, la legislación catalana, y más recientemente la comunidad Valenciana, se limita a trasladar mandatos genéricos y manifestaciones de intenciones sobre la obligada adopción de medidas que hagan efectiva la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la supresión de trato discriminatorio.

Resulta así, que el imperativo de la normativa específica sobre igualdad, tanto estatal como autonómica, no encuentra una aplicación efectiva práctica en la ordenación de nuestro territorio y ciudades, más allá de la voluntad de determinados dirigentes.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS), nuestra normativa regional precedente en materia de ordenación de suelo se mostraba ajena a la perspectiva de género, aunque la Junta de Extremadura ha desarrollado desde el año 2015 una activa línea de participación pública, difusión e implantación de la dimensión de género, que de modo singular se manifiesta en la gestión de la ordenación territorial y urbanística.

En este artículo se pretende trasladar la experiencia, planteamientos y reflexiones de su autora desde el cargo de directora y coordinadora de los trabajos de redacción de la LOTUS. El camino que ha llevado, de manera novedosa, a la adopción de determinaciones concretas sobre criterios

de ordenación sostenible y planeamiento, que permiten la aplicación al diseño de nuestros pueblos y ciudades de medidas correctoras contra las posibles situaciones de discriminación, limitación de uso y riesgos, que contravengan los principios básicos de igualdad de género.

Este avance logrado con la nueva Ley 11/2018, en la integración de la perspectiva de género en la ordenación, debe verse complementado con otros importantes instrumentos que prevé esta ley y que sirven para desarrollarla. En esta línea, en mayo de este año se aprobaron las Normas Técnicas de Planeamiento para la integración de la Dimensión de Género en la Ordenación Territorial y Urbanística de Extremadura, como herramienta técnica que facilita y objetiva el proceso de aplicación de los requisitos legales que estableció la norma, particularizando para todos y cada uno de los instrumentos de ordenación el análisis y documentación que deben contener de forma concreta.

Finalmente, el artículo concluye con una serie de reflexiones en cuanto a las previsiones que deben tenerse en cuenta por las administraciones para la correcta implantación del desarrollo reglamentario en el que está inmersa la comunidad autónoma.

2. La perspectiva de género en el contexto estatal y autonómico de normativa urbanística

Aunque nuestra sociedad va adquiriendo conciencia respecto a los problemas de desigualdad de género, resulta oportuno realizar ejercicio de

reflexión y autocrítica sobre el estado de la cuestión, en los diversos planos en que se desarrolla nuestra vida cotidiana. Es por ello necesario detenernos a considerar cómo abordamos la perspectiva de género desde la ordenación de nuestro territorio y nuestros núcleos urbanos.

Como primer paso, tomemos partido activo e impulsemos el concepto de dimensión o perspectiva de género, con preferencia a la simple igualdad de derechos u oportunidades entre hombres y mujeres. La mera igualdad es un derecho aún no plenamente logrado, a pesar de su permanente enunciado, tanto en la propia Constitución Española, como en el contenido de numerosas leyes y normas. ¿Acaso basta con declarar esa voluntad? ciertamente no. Por ello, conscientes de la necesidad de mejorar como sociedad, debemos adoptar una posición proactiva, dotándonos de los instrumentos efectivos, tanto legales, como técnicos y educativos, necesarios para compensar esa injusta situación de partida. Tal vez sea ése el desempeño básico de la dimensión de género, como materia transversal que debe impregnar las actuaciones de gobernanza y administración.

En el vasto universo normativo, podemos distinguir dos subconjuntos: el formado por las que específicamente aborda materias de igualdad o género¹, y en segundo lugar, el de las normas sectoriales, que dentro de su campo específico incorporan contenido sobre estas cuestiones. En este último grupo, entre otras, las normativas de suelo, urbanismo, ordenación territorial y vivienda, sobre las que centraremos nuestra visión, esencialmente en el ámbito de la comunidad autónoma de Extremadura².

El contexto de la normativa urbanística y territorial de Extremadura, como del resto de la legislación del territorio español, salvo la excepción de las Directrices de Ordenación del territorio del País Vasco, la legislación catalana, y recientemente la comunidad Valenciana, aborda la dimensión de género de modo distante e inconcreto. Con mandatos genéricos sobre la igualdad de trato a hombres y mujeres, del tipo: “promoverá”, “tendrá en cuenta”, “garantizará”. Estos enunciados agotan el esfuerzo de género del legislador, que no alcanza a definir reglas prácticas de aplicación real y efectiva en el urbanismo y ordenación del territorio. ¿Cómo traducir las consignas en análisis, diagnósticos, propuestas y documentos ejecutivos? Este es un reto por resolver en la legislación autonómica de suelo y los instrumentos de ordenación, que de modo general adoptan un perfil bajo respecto al desta-

cado tono de la normativa específica de igualdad y género.

Como muestra evidente, podemos hacer un experimento con la derogada Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LESOTEX). Las palabras “igualdad”, “mujer/res”, “género”, en el sentido aquí pretendido, no aparecían en su texto íntegro. Curioso y significativo, siendo una ley prevista para dibujar el presente y futuro de nuestras ciudades y de nuestro territorio.

Siendo ya vigente la Ley Orgánica 3/2007 de Igualdad, en el año 2011 se aprueba por la Comunidad Autónoma de Extremadura la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura, que marca unos objetivos claros en cuanto a la inclusión de la dimensión de género en las políticas urbanísticas y de vivienda³.

“(…)

3. Asimismo, las Administraciones Públicas de Extremadura, en coordinación y colaboración con las entidades locales en el territorio extremeño, tendrán en cuenta la perspectiva de género en el diseño de las ciudades, en las políticas urbanas y en la definición y ejecución de los planeamientos urbanísticos.

4. Las políticas urbanísticas deberán garantizar la descentralización de servicios, de manera que la construcción de infraestructuras y la ordenación del suelo dé respuesta a las necesidades de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, disminuyendo los tiempos de desplazamiento y garantizando la accesibilidad a los servicios en igualdad de oportunidades.

5. Las Administraciones Públicas de Extremadura garantizarán la participación de las mujeres en la planificación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de planificación territorial y urbanística. Reglamentariamente se establecerá la forma de hacer efectiva esta garantía de participación”.

Se vislumbraba el esfuerzo de la norma de incorporar desde la concepción de la propia redacción del planeamiento principios que pudiesen hacer efectiva la igualdad de trato entre hombres y mujeres en cuanto a ejes fundamentales como la participación, el transporte público y acceso a los servicios y en el propio diseño urbanístico y territorial. Así mismo, el artículo 23 de la citada norma establecía la obligatoriedad de acompañar de informes de evaluación de impacto de género determinados proyectos y normas.

¹ Destacando de modo singular: la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura.

² Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación

territorial de Extremadura (LESOTEX); Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (LOTUS) vigente desde el 27/06/2019.

³ Así se menciona literalmente en su Artículo 67. Planeamiento urbanístico y vivienda.

A pesar de que el avance en el campo de la normativa de género abría el camino para futuros avances de las normativas sectoriales, una vez más, la legislación urbanística perdió una oportunidad de hacerlo con la modificación de la LESOTEX, por la Ley 10/2015, de 8 de abril. Esta importante modificación, que afectó a una cuarentena de artículos, siguió sin incluir referencia alguna a los conceptos de igualdad de género, hombres y mujeres, y a ninguno de los mandatos que claramente se establecieron en la Ley 8/2011.

3. Líneas de actuación, en materia de dimensión de género, de la administración autonómica extremeña

El periodo de la novena legislatura autonómica extremeña, iniciada en el año 2015, comporta un decisivo cambio cualitativo en la incorporación de la perspectiva de género a las políticas autonómicas, teniendo entre sus consecuencias, la adopción de acciones concretas de gobierno en materia de igualdad, y la aprobación de normas y reglamentaciones para su desarrollo.

Como medida necesaria, se aborda la cuestión de la paridad en los órganos de gobierno de la Junta de Extremadura, lo que se traduce en el acceso de mujeres a los altos cargos y a la más alta posición en la toma de decisiones. De un gobierno con 6 consejerías, tan sólo una fue encabezada por un hombre, mientras que el resto fueron dirigidas por mujeres. La que suscribe es la primera mujer, en una relación de más de una decena de directores generales de urbanismo y territorio, que desde la creación de la autonomía se han sucedido en Extremadura.

Por otro lado, y con ocasión de la “Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos” (septiembre de 2016), la Junta de Extremadura, alineada a esta importante declaración, participa activamente en las ponencias y expone el modelo de desarrollo de la propia comunidad, adoptando el modelo de Agenda Urbana que en estos momentos se proponía. Esta declaración internacional es un referente deliberadamente contemplado en la LOTUS⁴, en el que se incide de manera muy especial en el diseño de ciudades y territorios inclusivos.

⁴ En la propia exposición de motivos de la LOTUS, en concreto en el apartado IV se establece:

“(…) Además, la Junta de Extremadura se alinea con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo urbano sostenible (Hábitat III), que se celebró en 2016, para la adopción de la Nueva Agenda Urbana. Esta Agenda contribuye a la implementación y localización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de manera integral, y para el logro de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas,

Sumándose a esta batería de importantes medidas tomadas a cabo en la legislatura, la Ley 3/2016, de 7 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016 establecía una serie de obligaciones destinadas a garantizar de forma contundente la efectiva representación equilibrada de hombres y mujeres, en órganos colegiados⁵.

“(…)

Todos los nombramientos de los miembros de los órganos colegiados, comités de personas expertas, comités consultivos o miembros de consejos de administración a que se refiere el artículo 29 de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura, que en su constitución, modificación o renovación, no hayan respetado la representación legalmente equilibrada de hombres y mujeres, dispondrán de un periodo de adaptación que finalizará el 30 de junio de 2016. A tal efecto por la Presidencia de cada órgano se reclamará a las distintas Administraciones y entidades designantes que procedan a la renovación de dichos nombramientos Superada esta fecha sin que se haya producido la citada adaptación, automáticamente cesarán en sus funciones todos los miembros de cada órgano o comité en los que no se haya conseguido el equilibrio previsto en la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura”.

De manera concurrente, en ese mismo año la Dirección General de Urbanismo y Territorio, modificaba el Decreto de la composición y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la junta de Extremadura, órgano implicado en la tramitación de la práctica totalidad de los instrumentos de ordenación urbanística y todos los instrumentos de ordenación territorial. Incorporaba en ella una persona experta en cohesión social para velar y supervisar la incorporación de medidas como la perspectiva de género en la planificación⁶, así como a promover la paridad en el propio organismo tradicionalmente y mayoritariamente compuesto por hombres.

“(…)

Por ello, como órgano colegiado que es y, como tal, compuesto por una pluralidad de personas, se configura la comisión desde la perspectiva de género,

incluyendo la meta de construir ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y sostenibles. Pues bien, esta ley incluye una batería de medidas que deben contemplarse en la Planificación Urbanística y Territorial en la que se ven recogidos dichos principios que han inspirado la redacción ex novo del artículo 10 en el que establecen criterios de ordenación sostenible (...)

⁵ Disposición adicional duodécima. Medidas para garantizar la efectiva representación equilibrada de hombres y mujeres de los órganos colegiados, comités de personas expertas, comités consultivos o miembros de consejos de administración.

en cumplimiento de los objetivos definidos desde la estrategia europea hasta la regional en cuanto a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Igualmente se incorpora, como una de sus funciones propias, la consideración de las acciones en materia de accesibilidad universal, en virtud de lo dispuesto en la Ley 11/2014, de 9 de diciembre. Para conjugar estos aspectos incluyentes, se suma a la comisión una persona experta en cohesión social”.

Y en el articulado:

“Artículo 10. De la Presidencia.

La Presidencia será encargada de promover una representación paritaria en cuanto a dimensión de género en la composición de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura.

(Alguno de los representantes son titulares de direcciones generales y por tanto no es posible imponer un sexo, pero se recomienda que si el titular es de sexo masculino que la suplente sea mujer”).

Además, en el año 2017, con ocasión de los “Premios de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura 2017”, y para el premio de mayor cuantía, sobre “Resolución de problemáticas y/o revalorización de recursos urbanísticos y/o territoriales” se valoraron, como decía la orden, propuestas para la revitalización, puesta en valor y concienciación social de recursos urbanísticos y/o territoriales sobre problemáticas concretas. Se incluyeron en esta modalidad las actuaciones ejecutadas o propuestas de ideas de estrategias que pongan en valor aspectos tales como inclusión de la perspectiva de género, etnias, participación ciudadana, accesibilidad, etc. (Orden de 3 de agosto de 2017 por la que se convocan los premios de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura del año 2017).

Estas iniciativas fueron expuestas y compartidas en el foro “Días Europeos del Desarrollo” celebrado en Bruselas en junio de 2018, donde el gobierno extremeño fue invitado por la Comisión Europea para intervenir en la sesión sobre “Mujeres y niñas en la vanguardia del desarrollo sostenible: proteger, empoderar, invertir”.

Todas estas acciones tuvieron su impronta, influyendo en la redacción de la LOTUS que se estaba llevando a cabo desde finales del año 2015, cuando se iniciaron los trabajos técnicos de revisión de la normativa urbanística autonómica.

⁶ El Decreto 50/2016, de 26 de abril, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, que ya lo adelantaba en la exposición de motivos.

4. Ley 11/2018, de 21 de diciembre de ordenación territorial y urbanística sostenible. Participación y género

A partir de la crisis económica, el tema de la participación efectiva en todos los ámbitos de decisión política ha sido uno de los muchos principios cuestionados por parte de la sociedad española. Este cuestionamiento obedecía a dos convencimientos firmes: que todos deben tener voz en unas normas comunes más sencillas e inteligibles, y que los tradicionales procesos de información pública son ajenos a la mayoría de la población afectada.

En Extremadura se abrió un proceso participativo sin precedentes para la elaboración del texto de la LOTUS, del que hemos cosechado un ingente número de beneficios y lecciones, que fueron recogidas en el “Libro de Participación de la LOTUS”⁷.

Se trabajaron encuestas técnicas con las oficinas para el desarrollo territorial y urbano sostenible que abarcan a más de 311 localidades, 211 ayuntamientos incorporaron sugerencias y se realizaron hasta un total de 8 mesas de trabajo con más de 130 participantes venidos de otras administraciones. Del mismo modo, intervinieron los diversos agentes sociales, los grupos políticos de la Asamblea, así como la visión de la realidad por la infancia, que aportaron dos centros educativos infantiles. Todo ello constituyó un proceso participativo inusual, en el que se incorporaron voces hasta ahora no tenidas en cuenta para la planificación. Y singularmente, una significativa participación de mujeres, que aportaron su visión y experiencia, como mitad de población, frecuentemente relegada, desde las oficinas técnicas comarcales, desde los servicios de la Junta, desde las corporaciones municipales, y desde los colectivos sociales.

No sólo se dio entrada a la participación pública en la elaboración del nuevo texto legal. También desde la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio se coordinaron procesos de participación ciudadana para la planificación urbanística en pequeños municipios⁸, en los que, mayoritariamente, la participación fue a cargo de mujeres.

Estas experiencias participativas nos permitieron comprender la necesidad y trascendencia de su incorporación en el planeamiento y así fructificaron en el contenido de la nueva LOTUS. Como muestras nos referiremos tanto al artículo 10 de

⁷ Libro de la participación de la LOTUS

<http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/lotus>

⁸ Directrices Intervención Urbana Hernán-Pérez 2017.

<http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/agendaurbana#> una guía escrita en género femenino.

la “Criterios de Ordenación Sostenible”⁹, como al apartado IV la exposición de motivos¹⁰.

“(…)

Para que todo lo relacionado anteriormente no se convierta en una mera declaración de intenciones, la ley establece en su articulado los criterios de Ordenación Sostenible (artículo 10). Este artículo constituye la piedra angular sobre la que se apoyan las bases de un verdadero planeamiento sostenible, donde se relacionan una serie de condicionantes de carácter normativo y regulatorio sobre movilidad sostenible, dando preferencia a: los itinerarios peatonales y ciclista y a los servicios de uso públicos sobre el uso de vehículo privado, a la participación ciudadana, que debe estar contenida en las memorias con su correspondiente justificación, así como caminos escolares y perspectiva de género. No olvidemos que el sexo femenino, aunque en un porcentaje anecdótico en Extremadura, es más numeroso que el masculino. Será la primera Ley del suelo que recoja medidas concretas sobre perspectiva de género.

Desgraciadamente para nosotras, el diseño de nuestras ciudades no es un diseño neutro, y el espectro de planificar las ciudades desde la perspectiva de género reconoce a aquellos grupos tradicionalmente olvidados a la hora de proyectar, aquellos conjuntos de personas de la sociedad considerados históricamente como «poco productivos económicamente» y, sin embargo, principales usuarios de nuestras ciudades, como lo son: la población infantil, las mujeres, las personas dependientes, las personas mayores, las personas con menos recursos, las personas con capacidades diversas... Es decir, si conseguimos dar visibilidad a estos colectivos, «ciudadanía de primera», conseguiremos diseñar ciudades para todas y todos y, en definitiva, ciudades inclusivas.

Se introduce el diseño que tiene en cuenta la perspectiva de género en el capítulo destinado a los criterios de ordenación y, en particular, relativo a criterios de Ordenación Sostenible. La inclusión de información detectando zonas, itinerarios y puntos negros para las mujeres no es más que reconocer que se considera un déficit, tanto en lo urbano como en lo rural, determinadas cuestiones no resueltas que exceden de la seguridad, y que abarcan: la accesibilidad, el diseño urbano, la proximidad de dotaciones y equipamientos, la iluminación, transporte público, movilidad y otros aspectos.

Vuelve a ser, por la misma cuestión planteada para la estrategia del paisaje, y en aras de simplificar el trabajo de las técnicas y técnicos redactores, objeto de las denominadas «Normas Técnicas de Planeamiento», que persiguen la correcta interpretación y aplicación de los objetivos que se persiguen. [...]”

De igual forma se establecen como principios generales de la LOTUS, entre otros:

“b) Urbanismo inclusivo y sostenible. La Ley establece unos criterios específicos de ordenación territorial y urbana que favorecen la consecución de los retos autonómicos en materia de sostenibilidad social, ambiental y económica, por considerarlas cuestiones clave para combatir el problema de despoblamiento de nuestros municipios

Las diferentes Administraciones públicas han de aplicar medidas de impulso respecto al urbanismo con perspectiva de género. Para ello, impulsarán al menos las siguientes medidas: formar a los empleados y empleadas públicos profesionales en urbanismo en materia de género; sensibilizar a las demás entidades, tanto públicas como privadas, que participan en los procesos urbanísticos; elaborar por parte de la Junta de Extremadura una guía de urbanismo con perspectiva de género.

c) Se establece todo un articulado con medidas específicas para la movilidad sostenible, para la justificación sobre perspectiva de género y caminos escolares, así como el fomento de la rehabilitación, regeneración y renovación urbana con medidas concretas que beneficien estas actuaciones”.

La tramitación del Proyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible no estuvo exenta de una importante y novedosa “carga de dimensión de género”. En primer lugar, en cuanto a participación de mujeres como personal técnico en los procesos, puesto que la unidad administrativa competente en la materia tiene está formada mayoritariamente por arquitectas, por el mayor número de mujeres funcionarias.

En segundo lugar, porque se tuvieron en cuenta a colectivos y entidades representativas con voz femenina a través del Consejo Extremeño de Participación de las Mujeres (CEPM)¹¹ y por la opinión participativa de la Mesa de Técnicas Profesionales de la Administración¹². Esta última, en las posteriores normas técnicas de planeamiento.

⁹ Establece la obligatoriedad de incorporar en los instrumentos de ordenación criterios sobre sostenibilidad, movilidad y accesibilidad, conservación del patrimonio cultural, eficiencia energética, participación ciudadana, y un punto que expresamente se refiere a la incorporación de la dimensión de género.

¹⁰ Apartado IV de la exposición de motivos de la LOTUS: *Se les da especial importancia a los estudios de movilidad que garanticen el fácil acceso a dotaciones, equipamientos sanitarios, educativos y demás usos de interés público, ya que como es bien sabido, tradicionalmente los movimientos de las mujeres en la ciudad son movimientos poligonales y a pie, o*

en transporte público, realizando tareas en cadena, muy contrario a los traslados pendulares, de transporte en vehículo privado. Estos últimos son los que han regido y supeditado hasta ahora el diseño y el planeamiento de nuestras ciudades, donde en primer lugar se proyectaban los viales, para el vehículo privado, y lo residual eran los espacios para la vida cotidiana, motivo por el que los accesos a los equipamientos y dotaciones se han apartado del diseño prioritario, quedando relegados a un papel secundario y, por tanto, con accesibilidad deficiente. El transporte público y la frecuencia de horarios es un elemento vital para la movilidad urbana.

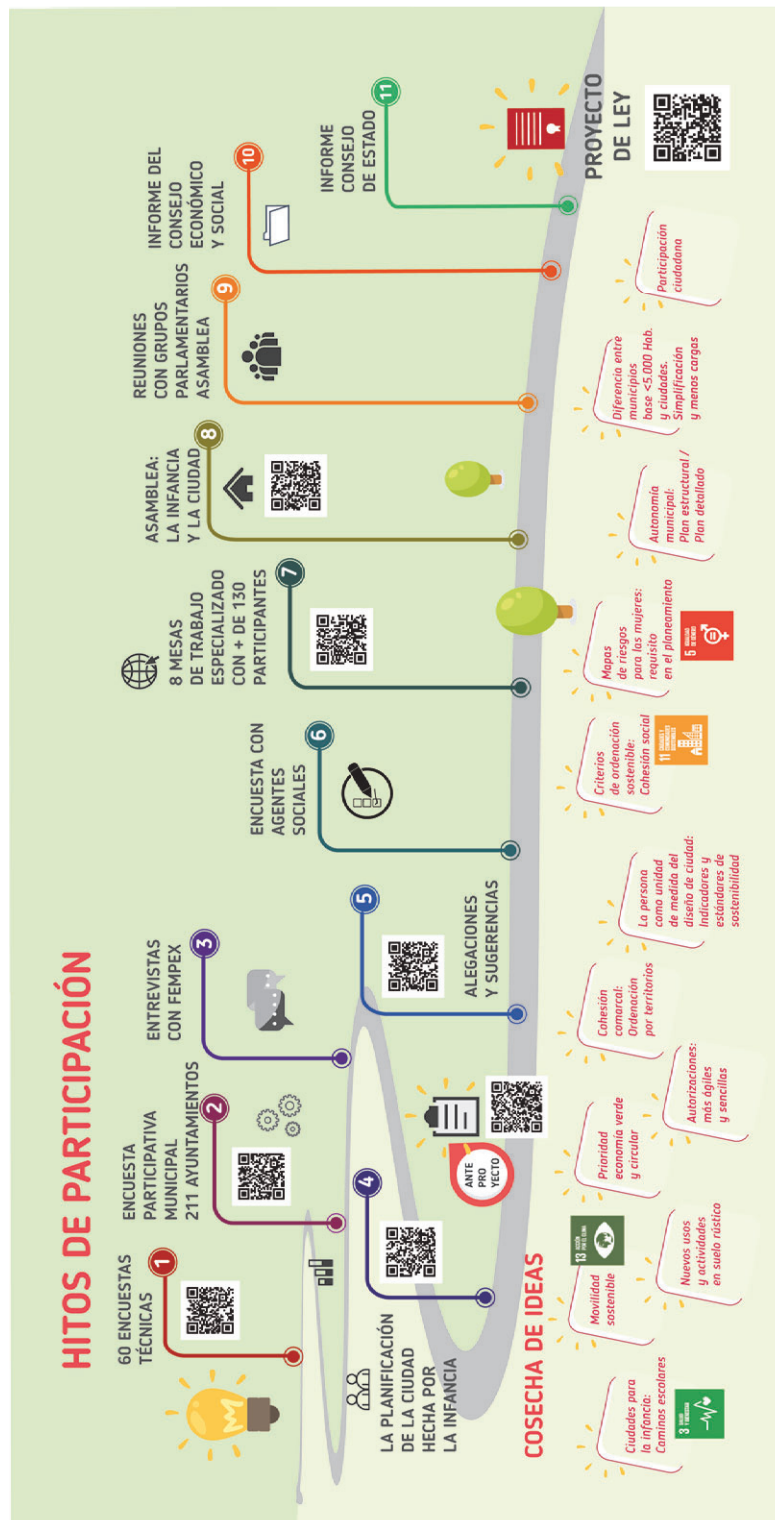


Fig. 1/ Reproducción folleto informativo con los hitos del proceso participación en LOTUS.

Fuente: Dirección General Urbanismo y Ordenación Territorial, Junta de Extremadura.

Además, y no menos interesantes, fueron las “pasiones” que provocó la inclusión de la dimensión de género en la ley durante la tramitación pública, en donde algunos de los más críticos se centraron en rechazar de plano las cuestiones incorporadas en el artículo 10, de criterios de ordenación sostenible.

Pero también, por significativos hechos como el ocurrido durante el debate del Proyecto, en la Asamblea de Extremadura, durante el que uno de los grupos representados en la cámara, el más conservador, empleó el 20 por ciento de sus enmiendas en alegar la innecesariedad de establecer medidas concretas en materia de transporte público enfocado al género.

Con toda certeza, el proceso participativo y la tramitación de la LOTUS, no contempló la igualdad como un mero trámite procesal o un requisito justificativo. La perspectiva de género se integró en el contenido efectivo de la norma de una manera transparente, democrática e innovadora.

Pero el compromiso y la voluntad de actuación no podían limitarse a la tradicional exposición de principios genéricos sobre dimensión de género y ordenación. La nueva ley de suelo debía descender desde el plano de las ideas y dejar su huella en el plano de los hechos concretos y las medidas efectivas, actuando para ello en dos frentes simultáneos: incorporar determinaciones concretas para el planeamiento y habilitar la creación de instrucciones técnicas o protocolos de actuación que desarrollaran la aplicación del contenido del texto legal.

Entre las mencionadas determinaciones concretas, en materia de género, podemos destacar parte del contenido de los artículos que seguidamente se extractan:

“Artículo 10. Criterios de ordenación sostenible.

5. Perspectiva de género:

- a) Los instrumentos de ordenación incorporarán en su análisis la perspectiva de género. A estos efectos se incluirá el denominado mapa de riesgos para el urbanismo desde la perspectiva de género con la localización de puntos, zonas o itinerarios considerados como «negros» para las mujeres y una propuesta de medidas para su corrección.
- b) Las determinaciones de los planes y la ordenación urbana fomentarán el libre movimiento de las personas mediante el diseño de espacios y conexiones seguros.
- c) El estudio de movilidad deberá incluir planos de escala y detalle adecuado con trayectos y conexiones a las principales dotaciones, entre ellas centros

docentes y asistenciales. Así mismo detallará las características del transporte público, incluidas entre ellas sus frecuencias y horarios.

d) Se procurará la representación paritaria en la composición de los órganos urbanísticos colegiados.

Artículo 21. Plan Territorial.

h) Definición de criterios de ordenación territorial y urbanística con perspectiva de género, que favorezca el equilibrio territorial y la autonomía

Artículo 47. Plan General Estructural.

1. El Plan General Estructural deberá contener:

d) Estrategias y, en su caso, normas de ordenación para favorecer la cohesión social y la ordenación con perspectiva de género en los términos definidos en esta ley.

3. Los Planes Generales Estructurales contendrán la documentación precisa para definir y justificar sus determinaciones, que se formalizará en los siguientes documentos:

b) Memoria de ordenación, con la definición y justificación de su adecuación a los instrumentos de planeamiento territorial, justificación de la alternativa del modelo urbano y su adecuación a los criterios de ordenación sostenible, sus objetivos, y sus determinaciones generales. Contendrá el estudio de movilidad con análisis de transporte público, dotaciones, caminos escolares y perspectiva de género.

Artículo 56. Normas Técnicas de Planeamiento.

1. Las normas técnicas de planeamiento tendrán por objeto la determinación de recomendaciones y criterios orientativos sobre calidad y soluciones de planeamiento, criterios para el desarrollo de los procesos de participación, cohesión social, perspectiva de género, urbanismo inclusivo o movilidad, metodología para la incorporación de las determinaciones de los Planes Territoriales, normalización de criterios en núcleos de características específicas, fijación de criterios de sostenibilidad y eficiencia energética, y cualquier otra solución de interés general en el ámbito de la elaboración y ejecución de los planes”.

Se supera por tanto por parte de la LOTUS, la concepción de que debe realizarse una evaluación de género o un informe de género en la tramitación de planes, cuestión esta que ha dado como resultado una disparatada casuística, bajo la opinión de la que suscribe. Como ejemplo, la manifestación de la Letrada de la Junta de Andalucía en el recurso de casación del TS 2676/2012, para sortear la anulación del plan territorial de la Costa del Sol de la provincia de Málaga por, entre otros, la ausencia del informe de evaluación de género:

¹¹ En el Consejo Extremeño de Participación de las Mujeres, están presentes asociaciones culturales, Red Extremeña de Desarrollo Rural, federaciones de mujeres, consejos de mujeres, colectivos con mayor grado de vulnerabilidad, asociaciones empresariales de mujeres, profesionales del tercer sector, agentes económicos y sociales, colectivos de

reconocida trayectoria por los derechos de las mujeres.

¹² La Mesa de Técnicas Profesionales de la Administración, convocó a representantes preferentemente mujeres, de colegios profesionales, de protección ambiental, empresa y competitividad, diputaciones provinciales, agricultura y ganadería, economía, etc.

“...ausencia de informe de impacto de género, que lo único que hubiese podido expresar es que no existe tal impacto en las determinaciones del POT impugnado...”

El planeamiento contiene en el diseño y en la resolución de problemas, las determinaciones concretas establecidas por la LOTUS, y en su desarrollo las normas técnicas, y este será supervisado, entre otros, por especialistas que velen por su correcta inclusión, que como se ha dicho con anterioridad se adelantaron ya en el decreto 50/2016, de 26 de abril.

Las previsiones de la nueva Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible y los criterios adoptados, especialmente en cuanto a igualdad de género, requieren para una adecuada valoración, una aproximación al contexto socioeconómico y demográfico de la región. Resultando sustancial, en éste, la estructura nuestro poblamiento.

La articulación de este vasto territorio de 42.000 km² salpicado por 388 municipios dispersos no es tarea fácil, resultando la movilidad una cuestión crítica para lograr fijar la población femenina en los municipios. Por ello resulta imprescindible la realización de rigurosos análisis de movilidad y acceso al transporte público. Tanto a escala interurbana para los municipios de base, como local e interurbana para los de relevancia. Sin olvidar el estudio adecuado de los equipamientos asociados al cuidado, dinámicas de empleo, etc.

5. Normas Técnicas para la Integración de la Dimensión de Género en la ordenación territorial y urbanística de Extremadura

La Ley 11/2018 de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible, en su exposición de motivos y

en el artículo 56, hace referencia a las Normas Técnicas de Planeamiento (NTP), como una herramienta práctica, de carácter orientativo, destinada a establecer criterios y soluciones aplicables a diversas áreas del planeamiento. Entre otros, a la participación y a la perspectiva de género.

Una vez aprobada la LOTUS, la administración autonómica asumió la obligación de desarrollar unas normas técnicas que abordasen de manera efectiva la integración de la dimensión de género en el planeamiento. En este reto fue decisiva la implicación y el asesoramiento ofrecido a la Junta de Extremadura por la Cátedra UNESCO de Políticas de Igualdad de Género en Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad Politécnica de Madrid. El trabajo encargado fue dirigido por su Directora la experta internacional y profesora de urbanismo Inés Sánchez Madariaga, y coordinado por Inés Novella Abril, Coordinadora de Proyectos de la Cátedra UNESCO.

Tras los trabajos previos y sin ser fruto de una casualidad cronológica, el día 8 de marzo de 2019, se publicó la apertura del periodo de información pública del Proyecto de Normas Técnicas para la Integración de la Dimensión de Género en la ordenación territorial y urbanística de Extremadura, que resultaron aprobadas por la Orden de 17 de mayo de 2019 (Diario Oficial de Extremadura 21/05/2019).

El objetivo de estas normas técnicas es claro, orientar a los equipos implicados en la redacción y supervisión, sobre la aplicación práctica y la traslación a los instrumentos de ordenación de la dimensión de género, estableciendo una relación entre instrumentos de ordenación o gestión y su documentación justificativa.

La estructura de la norma técnica se divide en un Título I “Antecedentes, motivación y pertinencia de las normas”, un Título II de “Criterios para incorporar la perspectiva de género en los ins-

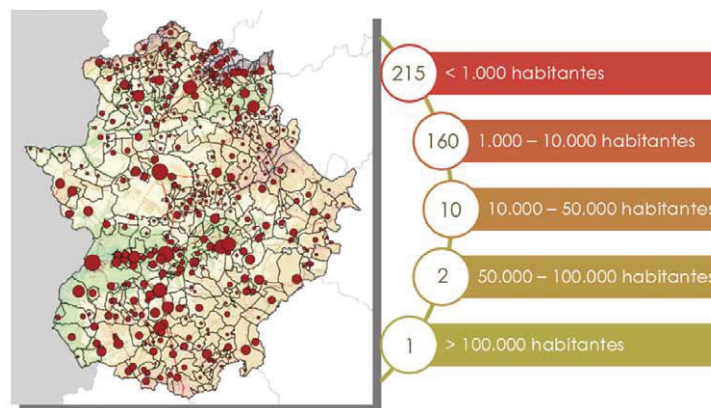


Fig. 2/ Representación del sistema de poblamiento del territorio extremeño.

Fuente: Dirección General Urbanismo y Ordenación Territorial, Junta de Extremadura.

trumentos de ordenación territorial y urbanística” y un Título III de “Guía de aplicación para la correcta integración de la perspectiva de género en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística”. Como Anexo, se incluye un cuerpo de “Normas técnicas de indicaciones específicas y documentación sobre género en los instrumentos de planeamiento”. El desconocimiento y la novedad en la materia hicieron preciso un alargado preámbulo a lo que de forma efectiva serán las directrices establecidas para los instrumentos de ordenación.

Con todo ello, tendremos una definición más precisa, de los procedimientos que permitan formular los análisis, estudios y diagnósticos exigidos la LOTUS, así como de la documentación que debe formalizar las propuestas de ordenación y correcta integración.

Se pueden destacar, dentro de este documento, algunas cuestiones como la delicadeza y adecuación del estudio para la novedosa figura de los Planes de Suelo Rústico, en cuanto al detenido análisis de usos y actividades vinculados al suelo rural, que necesariamente deben estar disponibles para las mujeres, o sobre el escaso número de ejemplos recogido en los catálogos acerca de actividades que han desarrollado históricamente las mujeres y usos de edificaciones, ambos establecidos en el Anexo de las NTP.

6. Conclusiones y previsiones

La nueva Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS), puede considerarse una legislación de suelo pionera en cuanto a la aplicación práctica de la dimensión de género a la ordenación urbanística.

El camino abierto por la LOTUS marca la necesaria incorporación de una participación activa en materia de género, que se ve reforzada y ampliada con la publicación de herramientas complementarias como son las “Normas Técnicas de Planeamiento para la Incorporación de la Dimensión de Género en la Ordenación Territorial y Urbanística de Extremadura”.

Entre las tareas pendientes por desarrollar, el gobierno de Extremadura deberá abordar la ejecución de acciones formativas para personal técnico del sector, la elaboración de guías simplificadas para la correcta aplicación de la dimensión de género en las políticas urbanísticas, y la promoción activa del planeamiento de los municipios de menor relevancia demográfica, con especial incidencia en la incorporación de los criterios de ordenación sostenible recogidos en el artículo 10 de la LOTUS.

Referencias y Bibliografía

- Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS). Texto consolidado BOE en: <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2018/12/21/11/con>
- Normas Técnicas de Planeamiento para la integración de la Dimensión de Género en la Ordenación Territorial y Urbanística de Extremadura. Aprobadas mediante Orden de 17 de mayo de 2019. Publicación del DOE: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2019/960o/19050329.pdf>
- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LESOTEX) [Derogada]. Texto consolidado: <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2001/12/14/15/con>
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Publicación en BOE: <https://www.boe.es/eli/es-lo/2007/03/22/3/con>
- Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura. Texto consolidado publicado en BOE en: <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2011/03/23/8>
- Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Publicación en BOE: <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2015/04/08/10>
- Objetivos de Desarrollo del Milenio, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html
- Ley 3/2016, de 7 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016. Publicación en BOE: <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2016/04/07/3>
- Decreto 50/2016, de 26 de abril, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura. Publicación en Diario Oficial de Extremadura: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2016/870o/16040057.pdf>
- Libro de la participación de la LOTUS. Publicado en página web del Sistema de Información Territorial de Extremadura: <http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/lotus#>
- Directrices Intervención Urbana Hernán-Pérez 2017. Enlace a través de la página web del Sistema de Información Territorial de Extremadura: <http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/agendaurbana#>
- Proyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible remitido a la Asamblea de Extremadura. Consultable a través de página web del Sistema de Información Territorial de Extremadura: <http://www.asambleaex.es/descargas/publicaciones/boae/09/2018-07-26/09BOAE733.pdf>
- SÁNCHEZ MADARIAGA, Inés (2018): *Asesoramiento para Normas Técnicas de Género Extremadura*. Capítulo XXII. “La igualdad efectiva en las políticas de vivienda y en el planeamiento urbanístico en España”. (Página 1).
- Extracto de la Orden de 3 de agosto de 2017 por la que se convocan los premios de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura del año 2017. Publicación en Diario Oficial de Extremadura: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2017/1550o/17050342.pdf>