

La mejora de la accesibilidad en Donostia-San Sebastián

Josu Benaito Villagarcía[1]

Técnico de Transportes de la Dirección de Movilidad
del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián
Mugikortasun Atal Teknikoa / Sección Técnica de Movilidad

Donostia-San Sebastián (España), octubre de 2000.

1. El descubrimiento de lo obvio: la importancia del peatón en la ciudad

Decir que en San Sebastián andar, pasear, deambular forman parte de la vida cotidiana puede sonar a perogrullada para los propios donostiarras, pero es algo que llama la atención de quienes la visitan procediendo de ciudades en donde estas formas de uso del espacio público están en regresión.

Como luego se mostrará con cifras, no sólo ocurre que el sistema de transportes se apoya en los desplazamientos andando, sino que es la propia la configuración de la ciudad como lugar de encuentro y convivencia la que se beneficia de que los vecinos y visitantes puedan caminar con comodidad y seguridad por sus calles.

Ahora que tanto se habla de los conflictos para la salud y el medio ambiente generados por el tráfico, la marcha a pie cobra un nuevo protagonismo. Las ventajas de la marcha a pie, ahogadas a veces por la presión de la motorización, tienen que ver tanto con el interés colectivo como con el interés individual.

Los desplazamientos peatonales, como alternativa a los motorizados, ofrecen evidentes ventajas en relación a la calidad del aire, el ruido, el consumo de recursos renovables, la peligrosidad de las calles y los fenómenos globales tales como el calentamiento del planeta o la disminución de la capa de ozono. Cuando la Comisión Europea está tomando cartas en el asunto de la contaminación atmosférica y desarrollando directivas para reducirla en los ámbitos urbanos, o cuando la Organización Mundial de la Salud menciona que las emisiones nocivas del tráfico producen mayor mortalidad que los propios accidentes[2], el papel de los medios de transporte alternativos y, en particular, del peatón se agranda.

Pero es que además, la marcha a pie tiene indudables efectos beneficiosos para la salud individual. La recomendación de los facultativos para una vida saludable tiene un pilar permanente en el ejercicio suave, diario y relativamente prolongado como el que ofrecen los desplazamientos andando. Una reciente campaña finlandesa para la promoción de la marcha a pie tuvo el indicativo lema de "media hora al día es suficiente"[3]. Las enfermedades vinculadas al sedentarismo están haciendo presa cada vez en grupos sociales más extensos y caminar es una terapia preventiva excelente.

No hay que olvidar, por último, que los desplazamientos peatonales son el hilo que teje las relaciones vecinales y la comunicación social en el espacio público, elementos imprescindibles de lo urbano, del carácter democrático y participativo del sistema social y político.

Características de la ciudad y su comarca

Donostia-San Sebastián, con una población de 176.908 habitantes, es el corazón de una comarca situada en el ángulo del Golfo de Bizkaia y que limita al norte con Francia. En total 384.987 personas repartidas en un territorio de 377,6 km², (densidad de 1.019 hab/km²) que viajan habitualmente a su centro a trabajar, estudiar, comprar, o simplemente a divertirse. Esta población se distribuye a lo largo de una franja costera que va desde el límite con Francia donde se sitúa Irún, hasta Zarautz. Por el interior se llegaría hasta Tolosa, a unos 20 Km del mar.

Físicamente, la ciudad se desarrolla junto a un litoral formado por dos pequeñas bahías. Estas son la terminación de dos valles fluviales de distinta entidad que están rodeados por colinas de escasa entidad. Las actividades urbanas de mayor intensidad se ubican en la llanura litoral, en las llanuras formadas a lo largo de los valles fluviales y en una franja prelitoral que conecta con la bahía de Pasajes donde se asienta un puerto comercial. En las colinas la ocupación es básicamente de tipo residencial.

Se conforma así una "T" que marca la actividad y los ejes de desplazamiento principal. De este-oeste por un lado, y norte-sur a lo largo del eje fluvial del Urumea.

El volumen de población se ha mantenido prácticamente constante en los últimos 20 años con una tendencia al envejecimiento de la población.

En cuanto empleo, se registra una clara diferenciación entre la capital y el resto de los núcleos. La capital concentra 69.000 empleos del total de 151.000 existentes en la comarca, el 45%, siendo en su mayor parte empleos en el comercio y los servicios, mientras que en el resto de la comarca domina el empleo industrial.

Hay intensos flujos entre la capital y el resto de los municipios, tanto por motivo de trabajo como por otros motivos. El 42% de los trabajadores tiene su empleo en un municipio distinto al de su residencia. Sin embargo en la capital el 73% de la población activa trabaja en el propio municipio. La capital recibe a unos 25.000 trabajadores al día, y de ella salen unas 16.000 personas a trabajar a otros municipios.

En los últimos años se registra una tendencia a la desconcentración de actividades terciarias, con la localización de polígonos terciarios fuera de los núcleos urbanos y el constante incremento de centros comerciales basados en la movilidad en automóvil.

En Donostia-San Sebastián se producen, de acuerdo con los datos de la última encuesta de movilidad de 1998, 677.625 desplazamientos al día de los que un 43% se realizan andando, un 33% en automóvil, un 18% en transporte público y el resto, un 6%, en otros modos (taxi, autobuses privados, bicicleta, etc.)

De los 157.020 desplazamientos diarios en transporte público, el 54% corresponde a desplazamientos urbanos, y el 46%, a las relaciones con el área metropolitana.

La movilidad peatonal

La percepción de un intenso uso peatonal de las calles de San Sebastián se ve corroborada por los instrumentos convencionales de que dispone la ingeniería de tráfico para su análisis de los sistemas de transporte urbano. Las encuestas de movilidad y los aforos de peatones y vehículos ponen de manifiesto que el peatón es en Donostia el principal medio de transporte en cuanto a número de desplazamientos diarios, con un 43% de los 508.446 que se realizan en el municipio.

Como se puede observar en la tabla adjunta, el papel del peatón en la ciudad de San Sebastián es superior al que representa este medio de transporte en otras ciudades medias europeas de su mismo tamaño:

Porcentaje de viajes peatonales en ciudades europeas de tamaño medio

Ciudad	Número de habitantes	% viajes andando
San Sebastián[4]	180.000	43
Estrasburgo[5] (Francia)	255.000	32
Friburgo[6] (Alemania)	195.000	21
Groninga[7]	170.000	23
Odense[8] (Dinamarca)	185.000	20
Ferrara[9] (Italia)	140.000	20
Basilea (Suiza)	172.000	34
Graz (Austria)	230.000	23
Salzburgo (Austria)	140.000	23

Este peso de los desplazamientos peatonales es característico de las ciudades españolas, pues el modelo urbanístico y la evolución del sistema de transportes ha conducido a densidades más altas y, por tanto, a una accesibilidad peatonal superior a la que existe en las ciudades europeas de una urbanización más dispersa.

La excepción en España la constituyen las ciudades medias pero integradas en áreas metropolitanas, pues en ellas se produce un fenómeno de dependencia fuerte respecto al conjunto metropolitano, con incremento de los desplazamientos motorizados exteriores al municipio. La tabla siguiente referida a otras ciudades españolas de tamaño medio separa precisamente las que forman parte de las áreas metropolitanas de Barcelona y Madrid del resto.

Reparto modal en ciudades medias españolas

Ciudad	ámbito	habitantes	fecha	a pie	transporte colectivo	automóvil	otros
Algeciras[10]	aglomeración urbana	220.000	1995	58,8%	4,6%	30,5%	6,1%
Almería	aglomeración urbana	196.000	1995	43,3%	7,2%	44,1%	5,4%
Huelva	aglomeración urbana	201.000	1995	55,0%	7,4%	32,8%	4,8%
Pamplona[11]	municipio	187.000	1998	49,3%	13,4%	32,9%	4,4%
San Sebastián[12]	municipio	181.000	1999	43%	18%	33%	6%
Vitoria[13]	municipio	214.000	1996	56%	13%	31%	-
Sabadell[14]	municipio	186.000	1996	20%	22%	58%	-
Badalona	municipio	211.000	1996	23%	32%	45%	-
Terrasa	municipio	164.000	1996	28%	15%	57%	-
Getafe[15]	municipio	143.000	1996	35,8%	30,9%	32,3%	1%

Decir que en San Sebastián se camina mucho en relación a las ciudades europeas de similar tamaño no es suficiente, sin embargo, para entender los procesos que se vienen produciendo y las tendencias previsibles. De hecho los datos del ámbito municipal donostiarra indican un preocupante fenómeno de pérdida de las dimensiones peatonales de la urbanización y las actividades urbanas, con incremento de las distancias a recorrer, lo que se traduce necesariamente en la mayor demanda de desplazamientos motorizados.

Entre 1989 y 1999 el peatón ha perdido en San Sebastián la mayoría absoluta de los viajes diarios realizados, aunque sigue siendo el medio de transporte principal, tal y como se puede observar en la tabla que sigue a continuación. Hay que advertir además que cada viaje realizado en medios motorizados tiene un enlace en origen y otro en destino, de mayor o menor longitud, de tipo peatonal:

Evolución del reparto modal en San Sebastián

Año	automóvil	transporte colectivo	otros	peatón
1989	20	17	3	60
1999	33	18	6	43

Fuentes: "Encuesta sobre la generación de viajes en el municipio de Donostia-San Sebastián". Oficina del Plan General, 1989. "Estudio de Movilidad en Gipuzcoa. Informe sobre San Sebastián". Gobierno Vasco, Departamento de Transporte. 1999.

Esta pérdida de peso peatonal ha sido generalizada en las ciudades españolas conforme se ha incrementado

la dispersión urbanística y la motorización. Lo ocurrido en Pamplona es una muestra de ello, con la consideración añadida de que en esta ciudad también ha perdido peso el transporte colectivo.

Evolución del reparto modal en Pamplona

Año	automóvil	transporte colectivo	otros	peatón
1977	17,5%	18,3%	1,9%	62,9%
1998	32,9%	13,4%	4,4%	49,3%

Fuentes: "Los transportes colectivos de Pamplona y su comarca". A. Soria. Ayuntamiento de Pamplona, 1981. "Encuesta Origen-Destino de la Comarca de Pamplona" Ayuntamiento de Pamplona, 1998.

Cabría preguntarse si este fenómeno de reducción del papel del peatón en el sistema de transportes es también europeo o se trata de una fase ya finalizada allí. Desgraciadamente, el proceso de pérdida de desplazamientos andando ha sido moneda corriente en Europa hasta ahora, sobre todo en aquellos países en donde han primado los desarrollos urbanos de baja densidad, dispersos en el territorio y dependientes de una creciente propiedad y uso del automóvil. Es significativo por ejemplo que un capítulo de un documento oficial francés sobre la evolución de la movilidad en los años ochenta se titulara expresivamente: "¿Dos ruedas y marcha a pie, especies en peligro de desaparición?" [16]. En ese decenio efectivamente el peatón perdió en Francia un 20% de su parte en la distribución de los desplazamientos.

Incluso las ciudades que suelen servir de referencia para ilustrar el éxito de las políticas de amortiguación del tráfico o de control del uso indiscriminado del automóvil, no siempre presentan un panorama brillante a la hora de evaluar lo ocurrido con el peatón. Así, por ejemplo, la planificación del transporte en la ciudad alemana de Friburgo (180.000 habitantes, centro de una aglomeración urbana de medio millón de habitantes) durante los últimos veinticinco años es impecable desde el punto de vista de los esfuerzos por domesticar al vehículo privado y promover el transporte colectivo y la bicicleta, pero no por ello ha dejado de perder el peatón considerable importancia.

Evolución del reparto modal en Friburgo

Año	automóvil	transporte colectivo	bicicleta	peatón
1976	39	14	12	35
1989	37	20	21	22
1994	36	21	22	21

Fuente: "Urban transport in Germany: providing feasible alternatives to the car" de John Pucher, publicado en la revista *Transport Reviews*, vol. 18, n.4. 1998.

Junto a los datos globales de la movilidad municipal es interesante conocer las cifras locales de desplazamientos peatonales, pues de ese modo se podrá obtener un retrato más certero de los cambios que se vienen produciendo en la ciudad en relación a este medio de transporte.

De hecho, a pesar de la pérdida de peso en el reparto global de los desplazamientos, el peatón ha mantenido su fortaleza en el centro urbano. Los aforos peatonales, un buen indicador de la calidad peatonal de la ciudad, y los aforos de vehículos así lo prueban. En las siguientes tablas se ofrecen los datos de los conteos peatonales efectuados en los tres principales puentes que cruzan el Urumea en los flujos de y hacia el centro urbano.

Evolución del número de peatones que cruzan el Urumea[17]

Puente del Kursaal

Sentido	1986	1998
hacia el centro	9.338	7.825
desde el centro	s.d.	6.827

Puente de Santa Catalina

Sentido	1986	1998
hacia el centro	11.968	12.655
desde el centro	s.d.	12.926

Puente de María Cristina

Sentido	1986	1998
hacia el centro	13.475	12.118
desde el centro	s.d.	12.926

A la vista de las cifras anteriores, y si se tiene en cuenta que en 1986 se aforaban dos horas más que en 1998, se puede afirmar que el número de peatones que entran en el centro urbano atravesando el Urumea se ha mantenido estable en los últimos doce o quince años y ronda los 35.000 diarios. Los cambios que se han producido en 1999, con la inauguración del nuevo Boulevard y el Kursaal, han generado una modificación de la distribución de los flujos peatonales en los distintos puentes, pero seguramente no habrán reducido las cifras globales de viandantes accediendo al centro.

2. Obstáculos, problemas y condicionantes de la marcha a pie

El modelo de ciudad como condicionante clave de la movilidad peatonal

Las dificultades o las oportunidades para que los desplazamientos peatonales se desarrollen no empiezan en las aceras sino en el modo en que se planifica y construye la ciudad. Durante mucho tiempo el crecimiento de las ciudades se ha concebido a partir de la idea de la segregación de las distintas funciones urbanas. Barrios-dormitorio, centros comerciales, "ciudades sanitarias", centros de ocio, áreas de oficinas o industriales, parques tecnológicos, etc., han configurado un archipiélago de "islas" rodeadas de vacíos y carreteras de conexión que dan servicio al automóvil privado. En este esquema, ni el transporte público, ni el peatón, ni la bicicleta tienen facilidades para cubrir las necesidades de desplazamiento.

En San Sebastián, entre los años sesenta y ochenta el crecimiento de numerosos barrios periféricos se realizó bajo esos criterios, sin tener en cuenta la calidad del espacio peatonal, ni la posibilidad de conectar adecuadamente para la marcha a pie las viviendas con los colegios, los centros sanitarios, los lugares de trabajo o las estaciones del transporte colectivo. El viario de estos barrios era el lugar de paso y aparcamiento de los automóviles y no se diseñaban itinerarios peatonales atractivos para las actividades locales que iban surgiendo conforme dejaban de ser meros barrios-dormitorio y empezaban a cobrar autonomía.

Posteriormente los barrios-dormitorio se han construido con características edificatorias diferentes, muchos de ellos con viviendas unifamiliares aisladas o adosadas, pero con criterios funcionales que no diferían mucho de los que inspiraron las primeras décadas del desarrollo. La disminución de la densidad y la urbanización de lugares cada vez más alejados del centro urbano se traducen en el incremento de las distancias a recorrer y, por consiguiente, de la pérdida de oportunidades para el peatón, la bicicleta y el transporte colectivo.

Al mismo tiempo, el territorio periurbano se ha ido salpicando de instalaciones y equipamientos diversos localizados y pensados desde la lógica del automóvil. Uno de los ejemplos más característicos puede ser el centro comercial de Garbera, apoyado en la autopista Bilbao/Behobia.

Se han creado así dos Donostias con problemas diferenciados para el peatón. La ciudad central, con dificultades para el viandante derivadas sobre todo del diseño y la gestión del espacio público, y la ciudad periférica, en donde el peatón se topa primero con problemas estructurales, de lejanía de los lugares a los que necesita acceder o de inexistencia de un viario peatonal completo.

En este proceso, las infraestructuras de transporte han participado en la configuración del modelo, no sólo al servir de soporte para el acceso de los vehículos a los diferentes espacios urbanizados, sino también al constreñir o interrumpir las relaciones de unos lugares con los colindantes.

Sobre esa trama de espacios urbanizados e infraestructuras de transporte es sobre la que se plantean, de una manera obviamente sesgada o condicionada, las distintas opciones en la elección del medio de transporte para cada individuo. Lo que ocurre es que cada obstáculo y cada condicionante es percibido de manera distinta por los diferentes grupos sociales; la edad, la condición física, el patrón de actividades cotidianas, los hábitos, la motorización y la renta del hogar son determinantes para optar en un trayecto y con un motivo particular por la marcha a pie.

Superponiéndose a esas diferencias sociales se encuentran sin embargo otra serie de factores, que a continuación se detallan, sobre los que cabe intervenir desde la administración pública con el fin de mejorar las posibilidades de que cada individuo elija la alternativa peatonal en sus desplazamientos.

Las distancias

La mayor o menor compacidad de una ciudad, es decir, la mayor o menor proximidad entre los distintos usos y actividades que realiza su población es consecuencia no sólo del tamaño urbano sino también del modelo urbanístico con el que se ha desarrollado. De hecho, en la búsqueda de alternativas para reducir la dependencia respecto al uso del automóvil, son la reducción de las distancias entre los usos, la mezcla de funciones urbanas y la densidad los elementos que más se están experimentando e investigando en Europa y los Estados Unidos.

Por eso conviene tener de partida una idea aproximada de las dimensiones de San Sebastián con el fin de apreciar las posibilidades de alcanzar a pie los distintos barrios y funciones que ofrece la ciudad. En el gráfico adjunto se señalan los radios de acción peatonal, a la velocidad media considerada como normal en los manuales de diseño peatonal: 4,5 km/hora.

Tal y como se puede observar en el gráfico, tomando como centro la catedral del Buen Pastor, los barrios de Amara, Egía, Gros y Loiola quedan a menos de media hora andando del núcleo central de la ciudad, lo que representa aproximadamente la mitad de la población del término municipal. Para el resto de los barrios que forman parte del municipio las distancias y la topografía penalizan los desplazamientos andando recurrentes, requiriéndose el concurso de los medios de transporte motorizado para los diferentes itinerarios y necesidades. Las distancias en este caso saltan de escala y se refieren a las que existen dentro de cada barrio para acceder a la red urbana del transporte colectivo.

Las barreras naturales

Pudiera parecer que las principales barreras naturales que se oponen a los desplazamientos andando, la topografía y el río, son una variable inmutable o un rasgo característico de la ciudad que no es posible modificar. Sin embargo, a poco que se conozca la historia de San Sebastián se podrá deducir que la acción humana sobre estas barreras ha determinado el desarrollo urbanístico de la ciudad. En particular, la construcción de los puentes sobre el Urumea o el túnel del Antiguo han contribuido a configurar las relaciones entre los diferentes barrios.

El gráfico adjunto muestra esquemáticamente la configuración de las barreras naturales existentes en el municipio de San Sebastián a efectos de los desplazamientos peatonales.

Las barreras artificiales

Superpuestas en el territorio se han ido construyendo un conjunto de infraestructuras lineales que al mismo tiempo que facilitan los desplazamientos longitudinales, pues en esencia están dedicadas al transporte, paradójicamente entorpecen los desplazamientos transversales.

Los ferrocarriles y, en las últimas décadas, las carreteras han impermeabilizado partes significativas del territorio municipal, creando fronteras incómodas o incluso insalvables a los movimientos peatonales potenciales entre los diferentes barrios o espacios libres. El gráfico siguiente muestra dicha compartimentación del territorio municipal.

El despliegue de obstáculos en la vía pública

El peatón sin discapacidades tiene una gran flexibilidad a la hora de sortear obstáculos en su camino. Esta ventaja teórica de la circulación peatonal se vuelve en su contra en la medida en que impulsa la ocupación de las aceras y otros espacios peatonales por una multitud de artefactos. No importa que el itinerario se alargue, se vuelva sinuoso o incómodo, mientras que no queda bloqueado los peatones se adaptan de un modo espontáneo. La consecuencia es, sin embargo, una acumulación significativa de penalizaciones para el viandante que representan en conjunto un efecto disuasorio significativo.

Vehículos aparcados, mobiliario urbano, terrazas e instalaciones temporales, obras, etc., acaban dificultando la circulación de los peatones con o sin discapacidades. La falta de un adecuado mantenimiento de la pavimentación, del ajardinamiento o del arbolado deviene también en obstáculos y trampas para la marcha a pie.

Riesgos y peligros

La percepción de la posibilidad de sufrir un accidente de tráfico al caminar es uno de los factores de mayor importancia en la elección de este medio de transporte. Habitualmente el análisis de este factor se centra en el número de accidentes y víctimas registrados en las estadísticas de la policía municipal, pero sin embargo, como ahora se pretende mostrar, esas cifras no reflejan más que una pequeña parte del problema de los riesgos y peligros sufridos por los peatones en sus desplazamientos.

En los últimos catorce años se han registrado en las estadísticas policiales más de 35.000 accidentes, de los cuales una tercera parte han generado 13.000 heridos y 156 muertos[18]. De los heridos 2.500 eran peatones, el 20% del total, pero de los muertos esa cifra asciende a 71, el 45% del total.

Por expresarlo de una manera directa, *cada dos días es herido en atropello un peatón en San Sebastián y cada dos meses y medio uno de ellos perece*. Todo ello según las estadísticas oficiales de la policía municipal que, como ocurre en todos los lugares del mundo, no registra el cien por cien de los accidentes y víctimas, ya que en ocasiones y por diversas circunstancias no se efectúan atestados aunque sí ingresos hospitalarios[19].

A partir del número de accidentes registrados se podría estimar el riesgo que tienen los peatones en sus desplazamientos, es decir, la probabilidad de que sufran un accidente en función de alguna de las variables usuales en este tipo de análisis como por ejemplo los kilómetros recorridos o el tiempo empleado en ellos. Se podría por tanto investigar la evolución del riesgo peatonal a partir de los accidentes registrados y de los datos de movilidad peatonal obtenidos en las dos encuestas domiciliarias origen-destino realizadas en la ciudad en 1989 y 1999, pero haría falta por un lado una explotación nueva y específica de dichas encuestas y, por otro, una diferenciación clara entre peatones residentes y no residentes accidentados.

A falta de una investigación tan afinada como la sugerida, lo que ponen de manifiesto las cifras de accidentes y víctimas peatonales es que la reducción del riesgo peatonal debe ser un objetivo prioritario en San Sebastián, en aras de un reforzamiento del papel de este medio de transporte.

En cualquier caso, no deben contemplarse los accidentes como el único indicador de la peligrosidad del tráfico, ya que aunque no se produzcan siniestros en algunas calles no por ello deja de existir peligro y no dejan de percibirlo los peatones. De hecho, el riesgo de accidente es un indicador necesario pero no suficiente de la peligrosidad del tráfico para los peatones, pues éstos transforman su comportamiento ante el peligro de los atropellos. Si perciben peligrosidad en sus recorridos tienden a cambiar de medio de transporte, de itinerario o de actitud ante el espacio público.

Relación de calles en donde se han producido el mayor número de atropellos en los últimos años

Calle	1998	1997	1996	1995	1994	1993	Total
San Martín	14	9	14	10	7	12	66
Libertad	9	4	7	7	11	-	38
Easo	8	7	8	-	5	6	34
Urbietta	7	9	3	3	3	10	35
José Elósegui	1	5	7	5	3	9	30
Ategorrieta	-	2	3	4	10	4	23

Fuente: Memorias anuales de la Guardia Municipal.

Tal y como se puede observar en la tabla anterior, las calles que registran un mayor número de atropellos coinciden con la antigua travesía de la carretera N-I (San Martín, Libertad, Ategorrieta y José Elósegui) y con el eje perpendicular a la misma formado por las calles Urbietta y Easo.

Salvo en el caso de José Elósegui, que tiene unas características de menor urbanización en sus márgenes, el resto de las calles indicadas forma parte plena del tejido más central de la ciudad y, por consiguiente, debería canalizar tráficos lentos de baja peligrosidad en donde la probabilidad de atropellos y de víctimas fuera muy inferior.

Evolución de la accidentalidad general y de la de peatones

Años	Accidentes en general				Accidentes de peatones			
	Total	Con víctimas	Víctimas	Muertos	Víctimas	% sobre el total	Muertos	% sobre el total
1986	s.d.	680	999	21	205	20,5	9	42,9
1987	s.d.	767	1069	16	233	21,8	6	37,5
1988	s.d.	874	1136	16	254	22,4	10	62,5
1989	3370	800	1081	16	225	20,8	4	25
1990	3394	837	1127	8	241	21,4	1	12,5
1991	3145	741	936	15	191	20,4	4	26,7
1992	2926	726	709	11	181	25,5	5	45,5
1993	3131	725	924	9	186	2,1	5	55,6
1994	3191	754	940	4	183	19,5	4	100
1995	3294	763	974	11	181	18,6	7	63,6
1996	3461	858	1086	8	186	17,1	4	50
1997	3637	1.033	1323	10	186	14,1	7	70
1998	3758	1218	1507	11	192	15,8	5	45,5
Total	33307	10776	13811	156	2644	19,1	71	45,5

Fuente: Memorias anuales de la Policía Municipal.

La falta de atractivo del espacio peatonal

El modelo de ciudad, es decir, los rasgos urbanos que la planificación reglada, el proceso de negociación entre los agentes urbanos y el "dejar hacer" han configurado con el paso de los años tienen evidentes consecuencias para aspectos como las distancias entre las actividades o la creación de barreras artificiales. Pero además, el modelo de ciudad proyectado en formas particulares de edificación y viario, es determinante también de la calidad ambiental del espacio público, de su grado de atractivo para la marcha a pie.

Por ejemplo, la edificación de bloques en altura, ajena al trazado de la calle y que además no ofrece cobijo en sus bajos a las actividades comerciales o profesionales, desemboca habitualmente en un entorno hostil a los desplazamientos peatonales. En el polo opuesto del urbanismo, la edificación baja de viviendas unifamiliares exentas o adosadas, en la que el espacio público es residual y está dedicado al acceso motorizado de los vehículos, también suele conducir a perspectivas poco atractivas para los trayectos peatonales, exentas de la vitalidad que ofrece la mezcla de funciones urbanas y la densidad, y con distancias que se hacen interminables para quien está dispuesto a caminar.

Incluso en el supuesto de que los itinerarios peatonales sean completos, dispongan de dimensiones adecuadas, arbolado y mobiliario urbano, la falta de control social y de actividad colectiva, está generando en buena parte de los modelos urbanísticos desarrollados en las últimas décadas una enorme falta de atractivo para los desplazamientos peatonales. La percepción de inseguridad, sobre todo en los grupos sociales más vulnerables, como niños, mujeres y ancianos, precisamente los que tienen un menor acceso a la motorización, es así un factor que realimenta el círculo vicioso de la disminución de los viajes andando, pues cuantas menos personas caminan, más inseguridad y "aburrimento" queda para los que siguen caminando.

Hay que señalar, por último, que cada vez están cobrando más importancia otros factores de la calidad de los desplazamientos andando vinculados a lo ambiental. La calidad del aire y el ruido, generados habitualmente por los medios de transporte motorizados, son ya factores significativos en la elección de los itinerarios peatonales e incluso de la propia elección de la marcha a pie para la realización de determinados recorridos.

4. Planificación de las actuaciones y puesta en marcha

Durante los años 1990 a 1991 el Ayuntamiento de la ciudad a través de la Oficina del Plan General y el Departamento de Tráfico elabora varios planes de circulación y transporte que pretenden introducir modificaciones sustanciales en los barrios centrales de la ciudad: Centro (Área Romántica), Gros y Amara.

Los objetivos comunes a estos planes eran los siguientes:

1. Protección de los residentes con construcción preferente de aparcamientos subterráneos.
2. Potenciación del transporte público y el no motorizado.
3. Disminución de los costos generales del sistema de transporte.
4. Rediseño de los elementos del sistema de transporte, y principalmente la red viaria, de forma que su función resulte claramente perceptible para el usuario.
5. Mejora de la seguridad vial, especialmente las de los más desprotegidos: peatones y ciclistas.
6. Disminución de los impactos negativos que origina el transporte: ruido, contaminación, impacto visual.
7. Jerarquización y reordenación de la red viaria pasando los ejes principales de tráfico a los bordes de las zonas urbanas para proteger los centros de convivencia y actividad.
8. Mejora, mediante una gestión adecuada, de la capacidad de la red viaria y del aparcamiento.

Todo ello dentro de la filosofía global que se refleja en el Plan General en el que se proponía un modelo de transporte que diera respuesta a las necesidades de accesibilidad en el futuro, teniendo muy en cuenta la dinámica de aumento del parque automovilístico y de la movilidad motorizada en las que San Sebastián está inmersa.

Se establecía un modelo policéntrico de ciudad, incluyendo un área metropolitana asociada a la misma, debiendo asegurar la conexión entre estos centros. Para ello, consideraba necesario consensuar una política municipal integral de transporte que reuniera las siguientes características:

1. El modelo de transporte final deseado se basa en una firme apuesta por el transporte público y el no-motorizado.
2. Se limitará el uso del vehículo privado, siendo la restricción de aparcamiento, quizá, la herramienta más acertada para conseguirlo.

Implantación de los planes

Entre 1993 y 1994 se realizaron las modificaciones en el esquema viario como fase inicial que permitiera poner en marcha el proceso de peatonalizaciones. La entrada en funcionamiento de los planes se decide realizar por fases para permitir la realización de diversas obras de remodelación de intersecciones y acomodar la puesta en marcha de pequeños tramos viarios que no están en esos momentos en servicio (Puente del Kursaal, conexiones en Pío XII, etc.)

Esta fue la fase más difícil de aplicación de los planes ya que contó con una fuerte contestación por parte de un sector de la opinión pública, algunos grupos políticos y sectores de comerciantes. Las molestias ocasionadas por los cambios de tráfico a los que se sumaban varias obras que afectaban a la movilidad del tráfico dieron cierta justificación a las críticas.

Entre 1994 y 1995 se realiza el primer gran eje peatonal de la ciudad, con una pequeña aportación financiera del programa LIFE de la Unión Europea. El planteamiento parte de la creación de una red peatonal de comunicación entre los distintos barrios de la ciudad por contraposición a planteamientos anteriores de considerar las áreas peatonales únicamente aquellas zonas de los centros urbanos con una alta densidad de actividad comercial. Con sentido Norte-Sur, este eje atraviesa la mayor parte del centro de la ciudad y comunica la Parte Vieja con la estación principal de ferrocarril y con los barrios residenciales situados al Sur y al Este del centro. El diseño de este eje permite un aprovechamiento múltiple del espacio público. Además del uso fundamentalmente peatonal, se permite la circulación ciclista a baja velocidad, durante las primeras horas de la mañana se realizan labores de carga y descarga, y durante la noche se autoriza el estacionamiento a vehículos de residentes.

La apertura de este eje peatonal supuso la plasmación física de los objetivos enunciados en los planes y la visualización de su bondad por parte de los ciudadanos. A partir de este momento las críticas que habían sido constantes durante la fase de cambios de tráfico desaparecieron por completo.

También es preciso indicar que tras las primeras modificaciones de tráfico se impulsaron notablemente las campañas de información a los ciudadanos y las reuniones y contactos con los sectores más afectados.

En el período 1995-1999 se han proseguido las actuaciones de peatonalización de calles y de mejora del entorno urbano. Una de las de mayor calado ha sido la peatonalización de una parte del barrio de Gros. Situado en las proximidades del centro, al otro lado del río Urumea, esta zona se desarrolló desde finales del siglo pasado y ha combinado un cierto carácter comercial con la presencia de talleres y pequeñas industrias que poco a poco han ido siendo desplazadas por un carácter más urbano.

La actuación de Gros comprendía la peatonalización de varias calles de su núcleo central situado en torno a la plaza de Cataluña y la mejora de los itinerarios peatonales de conexión con el centro urbano y con la fachada marítima. A esta operación se le dio el nombre de "Corazón de Gros". La actuación coincidió en el tiempo con la remodelación de toda la fachada marítima del barrio, con la construcción de un paseo marítimo, un espigón para proteger el aumento de la superficie de la playa y la edificación de un Palacio de Congresos y Auditorium. Todo ello ha supuesto una notable mejora en la calidad ambiental de la zona por la remodelación física y viaria efectuada. La peatonalización se complementó con la implantación en todo el barrio de una regulación de estacionamiento que posibilita el aparcamiento de los residentes y garantiza una cierta rotación de los vehículos que acceden al barrio.

Otra de las actuaciones más destacadas efectuada entre los años 1998 y 1999, se ha realizado en la zona de unión de la Parte Vieja con el Puerto y el Ensanche de la segunda mitad del XIX. Esta actuación ha significado un sensible aumento de la superficie peatonal, una reducción del impacto ocasionado por el tráfico y un profundo cambio en una amplia y emblemática zona del centro de la ciudad. La reurbanización ha comprendido una zona que va desde el río Urumea atraviesa todo el Boulevard, la zona de la Casa Consistorial y parte del puerto deportivo.

También se han realizado actuaciones de peatonalización en barrios menos centrales y emblemáticos como Loiola y Altza.

Todas estas realizaciones han supuesto la recuperación para el peatón de más de 22.000 metros cuadrados en calles peatonales y de 55.000 metros cuadrados en espacios peatonales como el Boulevard, la Zurriola, Buen Pastor o una serie de plazas en el barrio de Amara.

A la mejora peatonal, hay que añadir la potenciación de la bicicleta como medio de transporte urbano. El Plan General vigente establece una red básica de carriles para bicicletas que abarca a toda la ciudad y alcanza una extensión superior a los 40 kilómetros.

En la actualidad se han puesto en marcha 14 Km de "bidegorris" y el Ayuntamiento tiene previsto entre este año y el siguiente completar una pequeña red que conecte los barrios residenciales del centro urbano y las zonas de mayor actividad comercial y terciaria entre las que se incluye el campus universitario. La red prevista en el Plan General supera los 40 kilómetros.

Fecha de referencia: 12-10-2000

1: Una parte significativa de esta ponencia está extractada del documento "Proyectos y propuestas para el peatón en San Sebastián" que está elaborando Alfonso Sanz por encargo del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

2: Informe "Health costs due to road traffic-related air pollution". WHO Regional Office for Europe, 1999.

3: Ocho ONGs finlandesas dedicadas a la salud, el tráfico y el deporte declararon el año 1999 cómo el año del Peatón y la campaña al respecto se realizó bajo el mencionado lema de "media hora al día es suficiente". Ponencia presentada por T.S. Linna en el congreso Vélo Mondial 2000 celebrado en Amsterdam.

4: Datos de reparto modal del "Estudio de Movilidad en Gipuzkoa. Informe sobre San Sebastián". Gobierno Vasco, Departamento de Transporte. 1999.

5: Los datos de Estrasburgo, Basilea, Graz y Salzburgo están citados en "La bicicleta en la ciudad". A. Sanz, R. Pérez y T. Fernández. Ministerio de Fomento, segunda edición, 1999.

6: Datos de reparto modal citados en el artículo "Urban transport in Germany: providing feasible alternatives to the car" de John Pucher, publicado en la revista Transport Reviews, vol. 18, n.4. 1998.

7: Datos citados en "Walking and cycling in the city". World Health Organization. Regional Office for Europe. Copenhague, 1998.

8: El reparto modal corresponde a 1991 y procede de la separata "La bicicleta en cuatro ciudades europeas de tamaño medio" (A. Sanz) del n. 24 la revista "Sin Prisas", editada por CON BICI en el invierno de 1996-97. Madrid.

9: En el caso de Ferrara el reparto modal es una estimación teniendo en cuenta que el 20,1% de los viajes domicilio-trabajo y domicilio-escuela se realizan andando, según menciona el folleto "Ferrara by bicycle" editado por la Regiones Emilia-Romagna. Milán, 1996.

10: Los datos del reparto modal en las ciudades andaluzas proceden de "Las infraestructuras como condicionantes del reparto modal en las aglomeraciones urbanas andaluzas" J.J. Martínez Marín y M. Vidal. Ponencia presentada en el I Congreso Andaluz de Carreteras, 1997.

11: "Encuesta Origen-Destino de la Comarca de Pamplona" Ayuntamiento de Pamplona, 1998.

12: "Estudio de Movilidad en Gipuzkoa. Informe sobre San Sebastián". Gobierno Vasco. Departamento de Transporte, 1999.

13: Encuesta de movilidad realizada por el gobierno vasco en 1996.

14: Los datos de las ciudades del área metropolitana de Barcelona proceden de "La mobilitat quotidiana a la Regió Metropolitana de Barcelona", publicación de la Autoritat del Transport Metropolit. (1997).

15: Datos elaborados en el "Diagnóstico para la elaboración de la Agenda Local 21 de Getafe". Lyma, gea21 y Ayuntamiento de Getafe, 1999, a partir de la encuesta de movilidad del Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid, 1996.

16: "10 ans de mobilité urbaine. Les années 80". CETUR, 1990.

17: Datos de los aforos realizados por el Ayuntamiento en los años de referencia. Las horas aforadas fueron de 6,30 a 21,30 en 1986 y de 7,30 a 21,30 en 1998.

18: El concepto de muerto utilizado en las estadísticas de la Guardia Municipal se corresponde con los fallecidos en las 24 horas posteriores al accidente, lo que infravalora la cifra real. Este criterio de contabilidad de las 24 horas fue sustituido, a principios de los años noventa, en las estadísticas de la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior en aras de la homogeneidad estadística europea en donde se contabilizan los muertos en los 30 días posteriores al accidente. A efectos de series estadísticas homogéneas la Dirección General de Tráfico estima que la cifra de muertos a los 30 días puede aproximarse por la de muertos a las 24 horas multiplicada por 1,28. Admitiendo esta estimación los accidentes de tráfico habrían producido realmente en San Sebastián, en los últimos catorce años, 200 muertos de los cuales 91 serían peatones.

19: El infrarregistro de los accidentes es inversamente proporcional a la gravedad de los mismos: mientras que los accidentes con muertos suelen ser registrados en su totalidad, los accidentes con heridos leves quedan muy infrarregistrados en las estadísticas oficiales. Además suele ser la cifra de víctimas entre los usuarios más vulnerables de las vías la que más diferencias establece entre los registros hospitalarios y los registros policiales. Según un estudio exhaustivo de la literatura internacional sobre el infrarregistro de accidentes (Helen James, "Under reporting of road traffic accidents", publicado en "Traffic, Engineering and Control", diciembre de 1991, Londres), los peatones heridos y registrados en las estadísticas oficiales representan aproximadamente un 77% de los que se producen realmente. Aplicando ese coeficiente de infrarregistro el número de peatones heridos en San Sebastián en los últimos catorce años ascenderían a más de 3.400, es decir, uno cada 36 horas.

Boletín CF+S > 15 -- Calidad de vida urbana: variedad, cohesión y medio ambiente >
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n15/ajben.html>