

**ehbildu**  
DONOSTIA

# etxebizitzaz

Propuesta integral de EH Bildu para dar salida  
a la crisis de la vivienda en Donostia



## 1.- Introducción

La dificultad para acceder a una vivienda no es un problema exclusivo de Donostia, pero es, sin duda, una de las ciudades que más lo sufre. El precio de la vivienda crece año tras año mientras el poder adquisitivo de las unidades convivenciales disminuye.

Las herencias o las cesiones a precios asequibles por familiares o conocidos son la única oportunidad de acceder a una vivienda para muchos y muchas donostiarras. En el mercado libre es cada vez más habitual que grandes tenedores, fondos financieros o sociedades de diferente tipo utilicen estas viviendas como inversión con fines lucrativos. La vivienda se convierte así en un bien especulativo a costa del derecho subjetivo a la vivienda de la gente.

Existe también un número de donostiarras que accedieron a viviendas construidas con algún grado de protección pública, es cierto, siendo en todo caso esta vivienda protegida un porcentaje ínfimo del total de vivienda construida. Además se está dando la paradoja de que algunas de estas viviendas han perdido su calificación de protegidas y se elevan los alquileres de los inquilinos de manera desproporcionada y abusiva, como está sucediendo en Benta Berri.

La tendencia al alza en los precios es imparable desde hace décadas:

**Evolución del precio de las viviendas según tipología en Donostia-San Sebastián, 2012-2023**

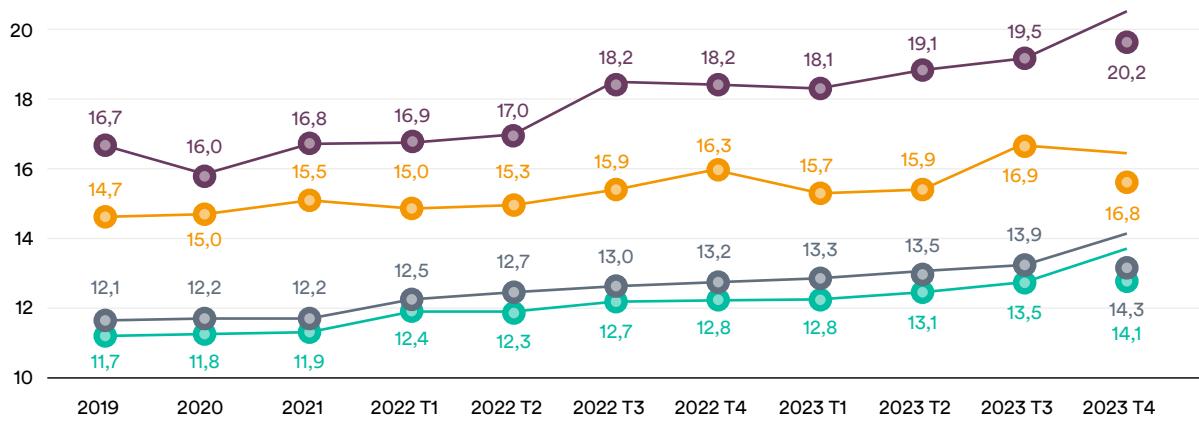


Fuente: Estadística Compraventa inmuebles. Gobierno Vasco.  
Memoria justificativa para la declaración de Donostia como zona de mercado residencial tensionado (enero 2025). Donostiarra udala.

● Vivienda nueva    ● Vivienda usada



### Evolución de los precios/m<sup>2</sup> de los contratos de alquiler (EMAL) y del portal inmobiliario FOTOCASA e IDEALISTA



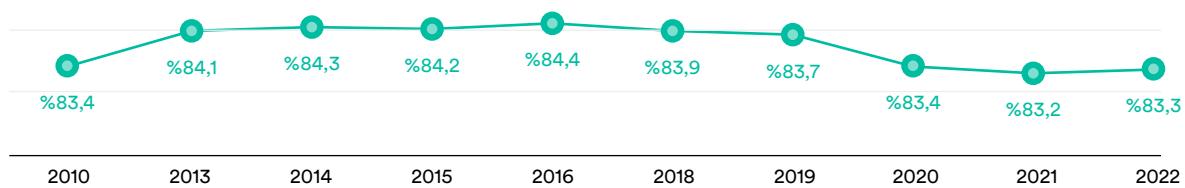
Fuente: Organismo estadístico del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco  
Memoria justificativa para la declaración de San Sebastián como zona de tensión del mercado residencial (enero 2025).

● Mediana EMAL   ● Media EMAL   ● Mediana Idealista   ● Media Fotocasa

A pesar de que se ha construido mucha nueva vivienda en este período, habiendo aumentado el número de viviendas un 45% en los últimos 40 años (65.000 en 1986 y 95.000 en 2025), el número de habitantes ha variado poco, tan sólo ha subido un 5% (de 180.000 a 189.000).

Si nos ceñimos a los últimos 10 años, observamos que el porcentaje de vivienda principal ha ido decreciendo, mientras que el número de vivienda de uso no principal ha ascendido de 14.200 viviendas a 16.000.

### Evolución del % de viviendas principales. 2010-2022



Memoria justificativa para la declaración de Donostia como zona de mercado residencial tensionado (enero 2025). Donostiako udala.

Es evidente que este fenómeno no se ha dado sólo en Donostia, y también que existen múltiples factores que han influido en esta progresión. Pero en este informe queremos centrarnos en las políticas públicas y, más concretamente, en las políticas

municipales que se han aplicado para intentar dar solución a este problema, así como analizar su resultado; y sobre las que deberíamos reflexionar desde este momento de cara al futuro.

## 2.- Políticas realizadas hasta la fecha

### 2.1. Aumentar el número de viviendas

En las últimas décadas se ha apostado únicamente por construir más y más vivienda, con la idea de que al aumentar la oferta, se controlarían los precios haciendo más asequible la adquisición de la vivienda.

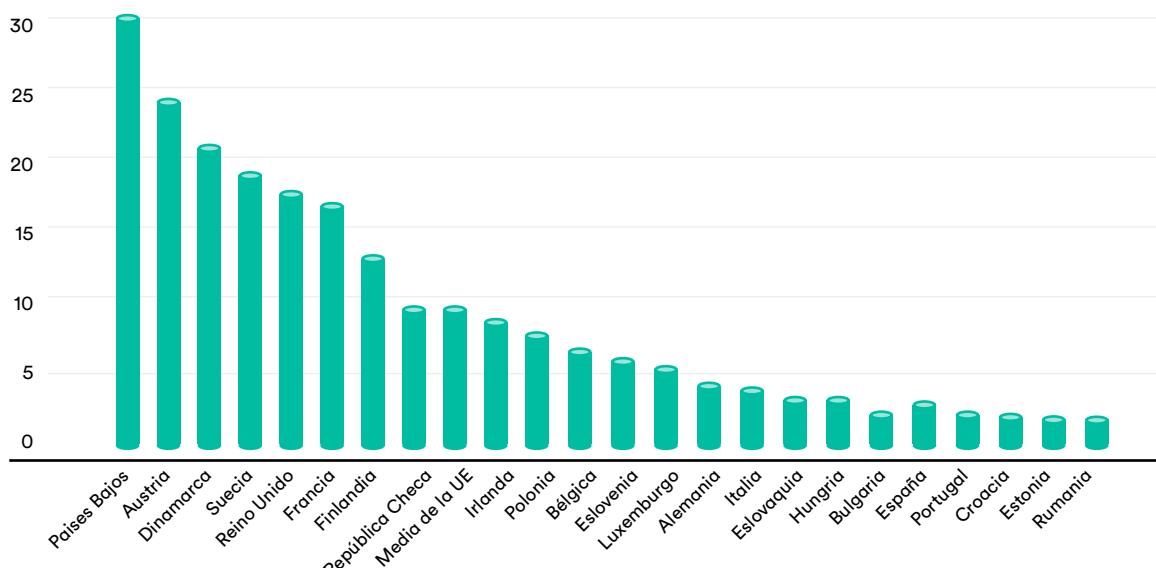
En general podemos decir que estos nuevos desarrollos urbanísticos se han caracterizado, entre otras, por estas particularidades:

- Se ha construido más vivienda libre que protegida, en contra de las políticas de muchos países europeos durante décadas. A día de hoy, por cada vivienda protegida se construyen más de 1,5 libre, con lo que la proporción vivienda protegida/vivienda libre sigue aumentando hacia

la vivienda libre. En este momento la vivienda protegida ronda el 4% de toda la vivienda construida en la ciudad (3.800 viviendas protegidas con calificación permanente sobre 96.000 viviendas en total). Nada que ver con porcentajes superiores al 50% que existen en algunas ciudades europeas, y, en cualquier caso, muy lejos del 20% que señala la Ley de la Vivienda como objetivo para el 2043. Y, como ya hemos dicho, este porcentaje de vivienda protegida va disminuyendo por cada nuevo desarrollo urbanístico que se realiza, al priorizar las viviendas libres ante las protegidas.

Aquí se puede observar el porcentaje medio de algunos países europeos. Por ejemplo en Austria, que ronda el 25%, en su capital, Viena, llegan prácticamente al 50% de vivienda protegida.

**Porcentaje de vivienda social construida**



Fuente: Newtral  
Grecia, Chipre, Malta, Lituania y Letonia no hay datos

- De la vivienda protegida construida, además de la social, se ha promocionado la tasada, incluso igualando los porcentajes, mitad y mitad, y se ha optado por la venta de la misma a un precio que está siendo en muchos casos tan elevado, acercándose al precio de mercado, que tampoco es accesible a gran parte de las y los donostiarras. No se ha planteado una política de

alquileres de estas viviendas tasadas a un precio relacionado con los ingresos de la unidad convivencial, como ya se hace en otros lugares.

- En algunas operaciones se ha optado por un desarrollo en horizontal que supone consumir mucho suelo para muy pocas viviendas.



- Se ha construido, en algunos casos, vivienda protegida con la característica de que tras unos años determinados, han perdido su calificación de protegida y se han sometido al mercado li-

bre, repercutiendo directamente en los precios de venta o en los alquileres a aplicar a los y las inquilinas.



- No se ha ejercido, salvo ejecuciones puntuales, el derecho de tanteo y retracto, permitiendo prácticas especulativas con viviendas originalmente de protección pública.

- Se han construido nuevos barrios con características de “barrio dormitorio” sin una perspectiva de barrio vivo, con sus equipamientos, servicios y actividades económicas necesarias.

- En ocasiones, se proyectan nuevas actuaciones urbanísticas sin un trabajo previo con las y los

vecinos de la zona. Lugares que, en muchas ocasiones, ya previamente sufrían de carencias importantes en cuanto a servicios, equipamientos, movilidad, actividades económicas... Todo ello ha generado rechazos que no hacen más que dificultar un desarrollo armonioso y equilibrado.

- Se han aprovechado espacios de equipamientos sin definir para desarrollar equipamientos dotacionales para jóvenes o personas de edad avanzada.

## 2.2.- Actuaciones sobre la vivienda ya construida

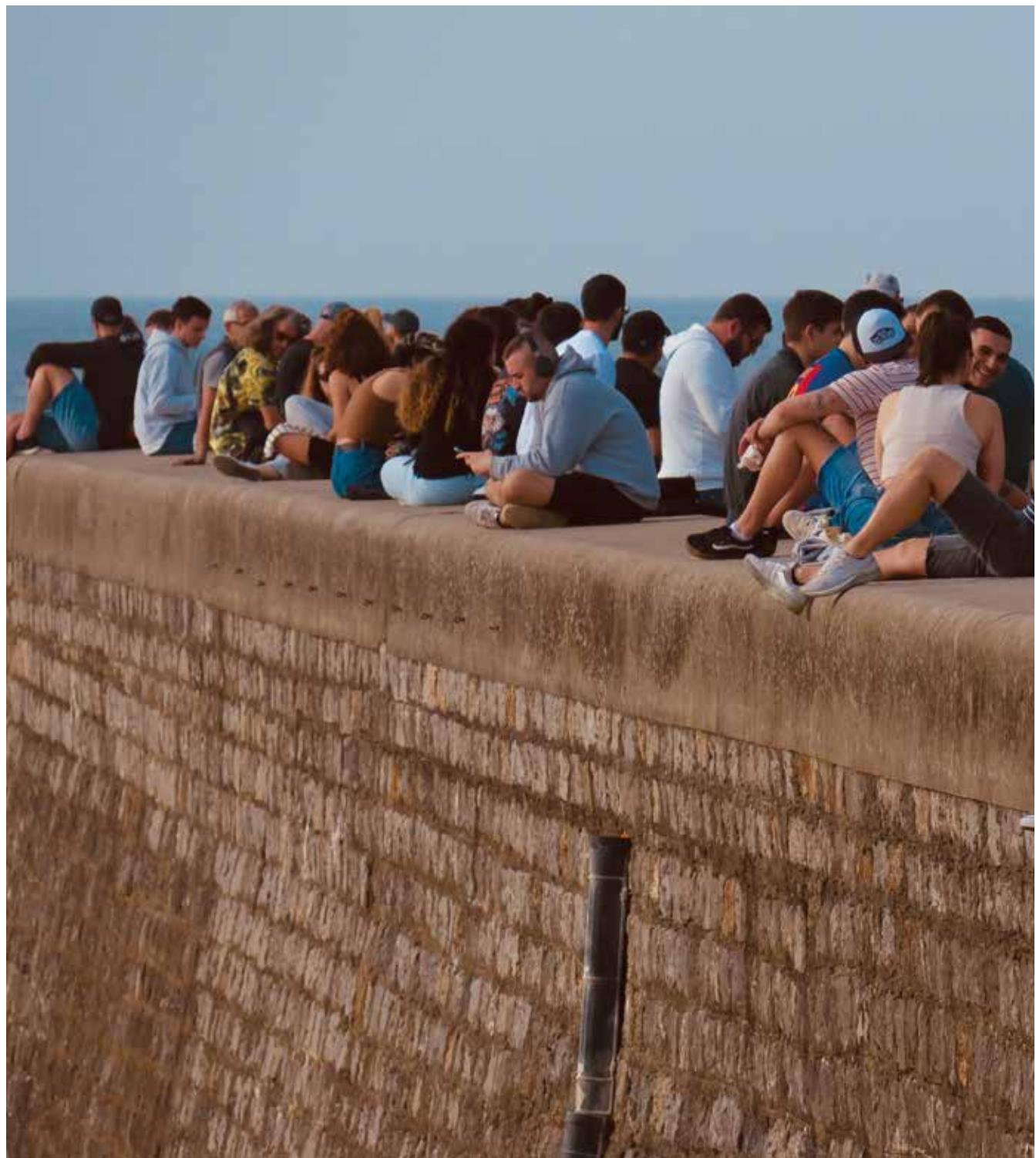
- Mediante el programa Alokabide se ha facilitado el alquiler de vivienda a propietarios a los que se garantiza el cobro del alquiler estipulado y la devolución de la vivienda en las condiciones previas al alquiler, aunque se ha hecho de manera muy insuficiente.

- Estos últimos años se han aprobado ayudas para la emancipación de jóvenes, pero con unos requisitos que imposibilitan, en muchos casos, aplicarlas en Donostia (pues el precio del alquiler sobrepasa el máximo contemplado), o ha traído un aumento del beneficio para el propietario.

- Se han identificado y se les ha aplicado un incremento del IBI a las viviendas vacías. Un 50% los primeros años, hasta llegar al máximo de un 150% en la actualidad, ambos casos por iniciativa de EH Bildu.

- No se ha aplicado a las viviendas vacías el canon que posibilita la Ley de la Vivienda del Parlamento Vasco del 2015, cuyo objetivo es sacar al mercado de alquiler esta vivienda, más allá de la recaudación por el canon.

- El tratamiento fiscal ha incentivado la compra de vivienda, pero no el alquiler, aunque parece que se está empezando a incentivar el alquiler mediante beneficios fiscales.



### 3.- Valoración y conclusiones sobre lo realizado hasta la fecha

Habrá gente que argumente que las políticas llevadas a cabo en el tema de la vivienda han sido las correctas. Gente que no ponga en duda que la preocupación ha sido defender el derecho a la vivienda. Habrá quien afirme que las instituciones públicas se han esforzado en controlar el mercado inmobiliario y que, por encima de intereses privados, ha prevalecido el interés general. EH Bildu no comparte estas opiniones, en general, aunque es obvio que en todos estos años ha habido de todo. Que de lo que se ha realizado hay cosas mejores o peores según quién las valore. Que se estará más o menos de acuerdo. Pero lo que es incuestionable es cuál es el resultado.

Más allá de la divergencia de opiniones, hay algo que es indiscutible, incuestionable, y que se basa en datos objetivos: el resultado de todas estas acciones políticas.

#### **Y el resultado no es positivo.**

#### **3.1.- La vivienda es más cara y más inaccesible que nunca**

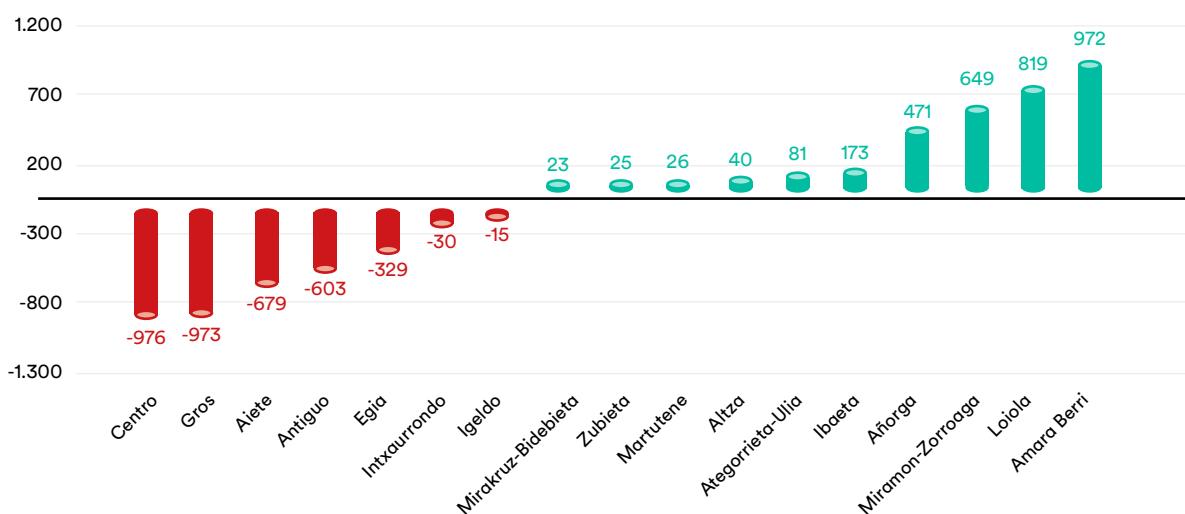
Aunque ha aumentado la oferta, con un incremento del 45% de vivienda construida en los últimos años, la demanda ha crecido exponencialmente. En este momento hay 13.000 demandantes de vivienda protegida, de las cuales 9.000 son solicitantes empadronados en la ciudad.

Los precios de compra y de alquiler no han dejado de crecer, demostrándose falsa la teoría de que a más vivienda, menos precio. A día de hoy el m<sup>2</sup> en la compra ronda los 6.000 euros, y el de alquiler se encuentra sobre los 18 euros/ m<sup>2</sup>.

#### **3.2. - La gentrificación es un hecho indiscutible en Donostia**

Como consecuencia de esa inaccesibilidad, hasta 4.000 jóvenes donostiarras se han desplazado por no poder emanciparse en su barrio o ciudad. Si bien el número de habitantes no ha disminuido en general, se aprecia claramente este fenómeno en barrios concretos como Gros, Parte Vieja y Centro.

**Saldo migratorio intramunicipal. 2013-2022**



Fuente: Eustat  
Memoria justificativa para la declaración de Donostia como zona de mercado residencial tensionado (enero 2025). Donostiako udala.



### 3.3.- Porcentaje de vivienda protegida mínimo

A pesar de los discursos y medidas adoptadas a favor de ella, el porcentaje de vivienda protegida es ínfimo y de no cambiar las actuales políticas en materia de planeamiento y vivienda, este seguirá disminuyendo.

### 3.4.- Usos dados a la vivienda ajenos al residencial

El número de viviendas destinadas a usos que nada tienen que ver con su función habitacional ha ido en aumento.

La vivienda en Donostia se está utilizando no para responder a su objetivo natural (vivir en ella), sino como un bien lucrativo, de negocio, especulativo. El aumento de compra de vivienda para fines turísticos, viviendas de lujo, o como inversión en espera de sacar mayor rédito, es una realidad que las y los donostiarras la vemos a diario.



### 3.5.- Grandes Tenedores

La presencia de grandes tenedores (5 ó más viviendas en propiedad) es una realidad en Donostia, quienes se han dedicado a adquirir vivienda que ha perdido su calificación de protegida, o que están adquiriendo viviendas libres con fines meramente lucrativos; aumentando en todos los casos el grado de inaccesibilidad a la vivienda para la mayoría de donostiarras.

Es a estos grandes tenedores, conviene recordarlo, a quienes afectará la aplicación de la Ley de Vivienda.

Sin contabilizar las pertenecientes a entidades públicas, en Donostia hay 5.073 viviendas en manos de grandes tenedores (propietarios de 5 ó mas viviendas): 1.981 de personas jurídicas privadas, 2.811 de personas físicas y en 281 casos se desconoce su personalidad jurídica.

#### Aproximación a grandes tenedores de viviendas

| Titularidad                               | Número de propietarios/as | Número de viviendas |
|---|---------------------------|---------------------|
| <b>Personas jurídicas</b>                 | 93                        | 4.108               |
| Entidades públicas                        | 8                         | 2.127               |
| Privados                                  | 85                        | 1.981               |
| <b>Personas físicas</b>                   | 412                       | 2.811               |
| Empadronadas en Donostia                  | 350                       | 2.277               |
| 5 viviendas                               | 188                       | 940                 |
| 6 o más viviendas                         | 162                       | 1.337               |
| No empadronadas en donostia               | 62                        | 534                 |
| <b>Se desconoce personalidad jurídica</b> | 10                        | 281                 |
| <b>Total</b>                              | <b>515</b>                | <b>7.200</b>        |

Fuente: Ayuntamiento de Donostia

## 4.- Posibilidades legales existentes y su utilización

- En los últimos diez años se han aprobado dos leyes que posibilitan diferentes herramientas para hacer frente a este problema:

- + Ley de la Vivienda del Parlamento Vasco del 2015
- + Ley de la Vivienda del Congreso español del 2023

Cabe recordar que ambas leyes se aprobaron gracias al voto progresista y que el PNV votó en su contra. Es importante recordarlo, pues así se entiende el recelo que ha existido y las trabas que se han puesto a la hora de aplicarlas en la práctica política.

- Donostia es la ciudad más castigada por el problema de acceso a la vivienda. Sin embargo, no

se ha aplicado, por ejemplo, la fórmula del canon a la vivienda vacía que posibilitaría derivar estas viviendas al mercado del alquiler.

Ha costado también que el Gobierno Municipal accediera a solicitar que Donostia sea declarada ciudad tensionada, lo que posibilitará aplicar otras herramientas legales. El PNV se ha hecho de rogar, pero la demanda ciudadana y la constatación de una mayoría progresista en el Ayuntamiento de esta ciudad han conseguido que se tramite esta solicitud.

En nuestra propuesta que desglosamos más adelante, se recogen varias medidas que se podrán aplicar gracias a este reconocimiento.



11

## 5.- Propuesta integral de EH Bildu

Esta propuesta se realiza ante la evidencia de que lo hecho hasta ahora no ha dado los resultados anhelados. Es obvio que si queremos mejorar los resultados debemos plantearnos otras soluciones, otras propuestas, nuevas maneras de hacer frente a este problema.

Sin apartar lo realizado hasta ahora, debemos mejorarlo y apostar por otras posibilidades que nos permita la legislación vigente. Sin renunciar a ninguna de las herramientas políticas y legales de las que disponemos. Con ambición y valentía.

Esto requerirá cambios en las políticas a aplicar y en las decisiones a tomar. Requerirá también de un trabajo interinstitucional importante y de una previsión económica acorde a las decisiones que se tomen.

Existe una demanda entre la ciudadanía para actuar con serenidad pero con determinación en

favor de facilitar el acceso a la vivienda de las y los donostiarras. Haciendo frente a presiones de sectores que pretenden que nada cambie y que la vivienda siga siendo un elemento especulativo.

Y se debe aprovechar que existe una mayoría progresista en las instituciones (Ayuntamiento de Donostia, Diputación Foral de Gipuzkoa, Gobierno Vasco y Gobierno español) que permiten hacer estas nuevas políticas en favor del derecho a vivienda digna y adecuada.

EH Bildu plantea diferentes actuaciones en dos frentes bien definidos:

- Impulso de la Vivienda de Protección Pública (VPP).
- Actuaciones sobre el parque de vivienda ya existente.



## 5.1.- Nueva vivienda

### 5.1.a.- Criterios generales

- No artificializar más suelo, salvo en casos excepcionales. Para ello será importante utilizar las zonas degradadas de la ciudad, como polígonos industriales en desuso, y los espacios ya artificializados como los cuarteles de Loiola, el cubrimiento de las vías en Easo o la recuperación de suelo en la transformación de la variante GI-20.
- Los nuevos desarrollos serán preferentemente en suelo público, aprovechando el ya existente e invirtiendo en la compra o adquisición de los suelos necesarios.
- En todo caso, como no puede ser de otra manera, se deberá garantizar la viabilidad económica de todas las nuevas operaciones.



- En los nuevos desarrollos se procurará siempre lograr la aceptación de las y los vecinos de las zonas cercanas. Para ello, se realizarán trabajos previos para implicarles en los nuevos desarrollos, invirtiendo en ello los recursos materiales y económicos necesarios y compensando los déficit de servicios y equipamientos existentes.
- Cualquier nuevo desarrollo preverá y aprobará un calendario de obligado cumplimiento en



relación a las necesidades de servicios, equipamientos, actividades económicas, accesibilidad y conexiones con el transporte urbano, entre otros, necesarios que eviten la creación de "barrios dormitorio" y faciliten barrios activos, vivos y, en el caso de que hubiera previamente carencias en la zona, se regenere el lugar y se compensen las carencias que existían. Estas actuaciones de provisión de servicios necesarios se simultanean con la construcción de viviendas, priorizando las protegidas.

- Los desarrollos ya previstos a día de hoy se someterán a la revisión necesaria para que cumplan los criterios marcados anteriormente. Si es necesario deberán adaptarse a los nuevos criterios, asumiendo la importancia vital de estos.
- Se aplicarán todas las herramientas legales disponibles y se aprobarán los compromisos presupuestarios necesarios.



- Como criterio general, no se venderán parcelas municipales para la construcción de vivienda libre si la previsión de VPP no alcanza al menos el 50% en las actuaciones urbanísticas a desarrollar.



### 5.1.b.- Objetivos

- Compensar los desequilibrios existentes entre barrios en la actualidad, corrigiendo las carencias identificadas en muchos de ellos.

- Evitar “barrios dormitorio” y crear barrios vivos: apostar por corazones de barrio para favorecer el desarrollo equilibrado entre los mismos, impulsando la vida social, cultural y económica en ellos.

- Generar el mayor número de vivienda protegida de alquiler.

- Tener siempre presente el objetivo marcado por la Ley de la Vivienda de 2023 de llegar al 20% de vivienda protegida para el 2043.

- Apostar por un alquiler progresivo según rentas de la unidad convivencial que accedan a la vivienda protegida.

- Revisar periódicamente estos ingresos de la unidad convivencial con el objetivo de adecuar el precio de alquiler, subiéndolo o bajándolo según las nuevas circunstancias.

- Regenerar zonas degradadas.

- Aprovechar espacios públicos infrautilizados en la actualidad.

- Proteger el suelo no artificializado.



- La vivienda pública tasada se dedicará también al alquiler, abriendo la posibilidad de acceder a ella a toda la ciudadanía que cumpla las condiciones estipuladas y que pagará un precio acorde al nivel de renta de la unidad convivencial.



### 5.1.c.- Actuaciones propuestas

- Más allá de los mínimos establecidos por ley, poner como objetivo siempre más vivienda protegida que libre, sin poner en peligro la viabilidad económica, pero evitando el lucro abusivo de promotores y constructoras. En Txominenea se llegó prácticamente al 70%.

- Para ello, se será especialmente cuidadoso con la diferencia existente entre el precio señalado para la venta libre a la hora de calcular la viabilidad económica, y el precio final de venta. Este aspecto se regulará por ley.

- Se revisará la situación de cada familia periódicamente para regular el precio de alquiler estipulado.

- La vivienda protegida estará sometida a los precios establecidos por las instituciones, y la libre en alquiler al precio de referencia que se haya establecido.



- No se permitirán nuevos usos no residenciales en las viviendas, habilitando los bajos para actividades económicas, servicios y equipamientos necesarios.

## 5.2.- Vivienda construida

### 5.2.a.- Criterios generales

- La solución exige plantear medidas que incidan en la vivienda ya construida y que son complementarias a las nuevas viviendas que se vayan a construir.



- Las medidas deben basarse en que la vivienda construida no puede ser de uso no residencial.
- Utilizando las leyes en vigor actuales se debe actuar con decisión y valentía para que la vivienda destinada a otros fines se reconduzca a su uso residencial.

### 5.2.b.- Objetivos

- Recuperar los usos residenciales de las viviendas existentes en Donostia destinados a otros usos.
- Limitar el precio abusivo de alquileres existente en la actualidad, con la aprobación del índice de precios de referencia.
- Sensibilizar y fomentar que los propietarios de viviendas la destinen al alquiler a precios asumibles por la mayoría de los y las donostiarras, ofreciendo las máximas garantías a los y las propietarias.

### 5.2.c.- Actuaciones propuestas

- Aplicación del canon a viviendas vacías que contempla la Ley de Vivienda del 2015 del Parlamento Vasco. A día de hoy son aproximadamente 3.000 viviendas las que se encuentran en esta situación.
- Fomentar y facilitar a propietarios de vivienda para que opten por ofrecerla en alquiler, mediante el fortalecimiento de la propuesta del programa Alokabide o similares y beneficios fiscales.
- Aplicación de los precios de referencia que limiten los precios de alquiler.
- Mediante la caducidad de autorizaciones, disminuir el número de viviendas de uso turístico existentes en la actualidad.
- Promover que las actividades económicas existentes en las primeras plantas y siguientes se trasladen a los bajos para permitir que vuelvan a su uso residencial.
- Mediante la fórmula de la calificación, condicionar una serie de licencias a recalificar viviendas como protegidas de titularidad privada, como en el caso de rehabilitaciones de edificios, nuevos levantes, aumento de densidad de vivienda, segregación de viviendas o cambios a uso residencial de locales. Esta propuesta está recogida en el borrador del avance de la modificación del



PGOU, y contempla la posibilidad de llegar a 4.400 viviendas protegidas los próximos años.

Se conseguiría con ésta última medida, además de aumentar el parque general de vivienda protegida, que en barrios en los que actualmente es imposible que se cree vivienda protegida se genere un número importante de ellas. Y ello, sin nuevas construcciones.

### 5.3.- Fiscalidad y presupuestos

- Es necesaria una política fiscal implicada con el objetivo de incentivar la fórmula del alquiler. Se debería reconsiderar la tendencia que ha existido de bonificar la compra de vivienda por la de incentivar el alquiler, con medidas fiscales que beneficiarán a los propietarios y a los inquilinos.
- Se deberían incentivar, fortalecer y multiplicar fórmulas como la del programa Alokabide, no sólo con la garantía de cobro del alquiler y devolución de la vivienda en condiciones óptimas, sino también aprobando otras posibilidades en función de la renta establecida.
- Para conseguir ese servicio, se deberá reforzar el programa Alokabide con más recursos humanos y de todo tipo existentes.
- En los presupuestos de las diferentes administraciones se deberán contemplar partidas des-

tinadas a llevar a cabo todas estas medidas, al objeto de incrementar el porcentaje de vivienda de protección pública.

### 5.4.- Compromiso interinstitucional

- Es fundamental que las diferentes instituciones y su quehacer se complementen en la dirección que marca esta propuesta.
- Este compromiso deberá tener reflejo en los presupuestos de cada administración.
- La cesión de terrenos entre administraciones públicas debe ir acompañada del compromiso de ofrecer el máximo de vivienda pública en alquiler y del acuerdo de un calendario de ejecución.
- Las leyes y normativas que se aprueben en cada institución relacionadas con la vivienda deben ir en esta dirección, excluyendo las que prioricen intereses particulares por encima del bien general.
- Existe una mayoría progresista en las instituciones de este país y también del Estado que deberían de permitir este objetivo común.



## 6.- Epílogo

Partiendo del acuerdo existente en cuanto a la dimensión del problema de accesibilidad a la vivienda digna y adecuada en Donostia, y actuando con la honestidad necesaria, deberíamos aceptar que lo hecho hasta ahora no ha resuelto el problema. Incluso deberíamos aceptar que la situación, en general, ha empeorado.

Ello nos obliga a recapacitar sobre lo acometido y a plantear nuevas prácticas políticas, a adoptar nuevas decisiones. Sería deseable que sean consensuadas o al menos cuenten con un apoyo mayoritario por parte de las fuerzas políticas y de la mayoría social.

Es el momento. No se puede posponer el debate al respecto. No podemos mirar para otro lado. Hay que afrontar el problema con valentía y ambición.

Compartimos por ello esta propuesta. Estamos seguras y seguros de que es una herramienta válida para hacer una reflexión y dar pie a buscar acuerdos en pos del objetivo que perseguimos, que no es otro que ofrecer a las y los donostiarras una solución para que puedan desarrollar sus proyectos de vida en su propio barrio y ciudad.

