

PASAIA

Plan de Acción
para la declaración
de zonas de
mercado residencial
tensionado



RAZ

Índice

Índice.....	2
Antecedentes.....	5
Exposición del diagnóstico.....	5
Reflexión de partida.....	7
Fundamentos del Plan de Acción.....	9
Misión.....	9
Visión.....	9
Prioridades.....	9
Criterios para la consideración de gran tenedor de vivienda.....	10
Justificación del límite de renta según índices de precios de referencia.....	10
Medidas del Plan de Acción.....	12
Eje 1: Fomento del alquiler asequible.....	12
<i>Estrategia 1.1: nuevos desarrollos urbanos.....</i>	<i>13</i>
Actuaciones de acabado de trama urbana.....	13
Actuaciones de nuevos desarrollos.....	13
Reflexión.....	14
1.1.1. Puesta a disposición del Departamento de Vivienda de solares de propiedad pública.....	17
1.1.2. Fomento de proyectos residenciales intergeneracionales en nuevos desarrollos.....	17
<i>Estrategia 1.2: promoción de vivienda dotacional.....</i>	<i>19</i>
1.2.1. Analizar las posibilidades de intensificación de los equipamientos de baja edificabilidad...20	
1.2.2. Restauración de edificios completos.....	24
<i>Estrategia 1.3: Facilitar la promoción de la vivienda a través del diseño.....</i>	<i>28</i>
1.3.1. Fomentar la innovación a través de concursos.....	28
1.4. Alternativas de transformación urbana.....	30
1.4.1. Ámbito de Luzuriaga.....	30
1.4.2. Cooperativa de viviendas en cesión de uso en Papin.....	31
1.4.3. Analizar las transformaciones de las zonas perimetrales del puerto.....	31
Eje 2: Parque de edificios residenciales y regeneración urbana.....	35
<i>Estrategia 2.1: Estrategia difusa de calificación de la vivienda protegida.....</i>	<i>35</i>
2.1.1. Actuaciones dotacionales.....	36
2.1.2. Revisión de la ordenanza de ejecución de viviendas en plantas bajas.....	37

2.1.3. División de viviendas.....	42
<i>Estrategia 2.2: Renovación del parque residencial.....</i>	<i>43</i>
2.2.1. Subvenciones destinadas a la regeneración de edificios.....	43
2.2.2. Reflexión sobre las bonificaciones para promover la regeneración de edificios.....	44
2.2.3. Autorización de ampliaciones de edificios mediante balcones.....	44
Eje 3: Sistema de prestaciones y subvenciones al alquiler.....	47
<i>Estrategia 3.1: Emancipación juvenil.....</i>	<i>47</i>
3.1.1. Gaztelagun.....	47
3.1.2. Emantzipa.....	48
3.1.3. Subvenciones municipales.....	48
<i>Estrategia 3.2: Colectivos vulnerables.....</i>	<i>50</i>
3.2.1. Derecho subjetivo a la vivienda.....	50
3.2.2. Seguimiento de la evolución de las ayudas.....	50
<i>Estrategia 3.3: Medidas fiscales de fomento al alquiler.....</i>	<i>52</i>
3.3.1. Bonificación en el IBI en viviendas destinadas a alquiler asequible.....	52
<i>Estrategia 3.4: Garantías para el fomento del alquiler.....</i>	<i>52</i>
3.4.1. Difundir información sobre garantías para promover el alquiler de viviendas.....	52
Eje 4: Gobernanza y coordinación institucional.....	54
<i>Estrategia 4.1: Estrategia correctora.....</i>	<i>55</i>
4.1.1. Canon sobre las viviendas vacías.....	55
4.1.2. Recargo del IBI.....	56
4.1.3. Extremar la supervisión de la situación del alquiler fraudulento.....	57
4.1.4. Inhabitabilidad.....	57
<i>Estrategia 4.2: Estrategia intervencionista.....</i>	<i>59</i>
4.2.1. Plantear un sistema de cooperación en áreas de desarrollo residencial.....	59
4.2.2. Activar los proyectos pendientes de desarrollo previstos en el plan.....	61
<i>Estrategia 4.3: Estrategia reguladora.....</i>	<i>62</i>
4.3.1. Ejecutar la regulación del alquiler turístico	62
4.3.2. Destinar la vivienda a primera residencia.....	62
4.3.3. Limitación del precio del alquiler.....	63
4.3.4. Ordenanza Municipal por la que se establece el procedimiento administrativo de declaración de vivienda deshabitada y declaración de inhabitabilidad:.....	64
<i>Estrategia 4.4: Estrategia optimizadora.....</i>	<i>66</i>
4.4.1. Intercambio de vivienda.....	66
4.4.2. Estudio de alternativas residenciales para personas mayores.....	67

4.4.3. Aprovechar la oportunidad que ofrece el centro Adinberri.....	67
4.4.4. Bajar los negocios a pie calle.....	68
<i>Estrategia 4.5: Gobernanza colaborativa.....</i>	<i>71</i>
4.5.1. Mecanismos para el seguimiento del plan.....	71
Cronograma.....	72
Epílogo.....	74
Donostialdea Ciudad Continua, políticas comunes.....	74

PROPOSAMENA

Antecedentes

Exposición del diagnóstico

En los últimos 20 años el crecimiento de la población de Pasaia ha sido negativo, en sentido contrario al experimentado por los municipios del entorno (descenso demográfico del 0,7%). Sin embargo, en los últimos años la población de Pasaia vuelve a aumentar. Antxo ha tenido un gran crecimiento, San Pedro está captando habitantes, Trintxerpe se mantiene a duras penas y San Juan sigue perdiendo habitantes. La estructura poblacional de Pasaia también ha cambiado:

- Por un lado, ha envejecido la estructura etaria de la población (la generación de 20 a 34 años es la que más peso ha perdido).
- Por otro lado, las proporciones según el lugar de nacimiento de la población han variado (la tasa de extranjeros ha pasado del 1,8% en 2000 al 19,9% en 2024). Tiene una tasa de población extranjera superior a los ámbitos de referencia.

Pasaia ha tenido un desplazamiento significativo de personas en el periodo 2010-2023. Estos procesos migratorios han sido de dos tipos:

- Aunque el 63,3% de las altas provienen de algún municipio de Donostialdea, entre 2009 y 2024 el 45,0% de las personas empadronadas en Pasaia no tienen nacionalidad española.
- La mayoría de las personas que han abandonado el municipio han sido jóvenes y el 57,8% ha ido a algún municipio de Donostialdea.

La capacidad de atracción de población del extranjero en el proceso de metropolización de Donostia-San Sebastián también afecta lateralmente a Pasaia. Asimismo, la juventud de Pasaia busca domicilio fuera del municipio, seguramente en busca de determinadas características. Si se mantienen estas dinámicas, se prevé un crecimiento del 7,1% de la población de Pasaia en los próximos 15 años, aumentando las características demográficas señaladas a través del envejecimiento de la estructura etarea y el aumento de la tasa de población extranjera.

El número de unidades de convivencia aumenta en un 8,8% entre 2009 y 2024. Por un lado, debido al aumento de la población y, por otro, al descenso del número medio de miembros de las unidades de convivencia. Este último factor ha incrementado la presión sobre el parque de viviendas debido a la necesidad de un mayor número de viviendas para un mismo número de habitantes.

El 34,5% de la juventud de 18 a 34 años está emancipada, por encima de la ratio de Gipuzkoa y Euskadi. San Pedro es el distrito con mayor proporción de jóvenes

emancipados (38,9%) y San Juan el que menos (28,7%). Entre ambos se encuentran Antxo (35,6%) y Trintxerpe (33,6%).

Aunque la tasa de actividad (59,4%) y la tasa de ocupación (54,3%) del municipio han ido creciendo, las familias de Pasaia tienen una capacidad adquisitiva mucho menor que las familias de su comarca. Además, existe una diferencia significativa cuando el perceptor principal de la familia o de la renta personal es mujer, así como cuando es de bajo nivel profesional (situación de muchas personas migrantes).

El parque de viviendas ha crecido un 3,1% en el periodo 2010-2022, no llegando siquiera a la mitad de lo que ha crecido en Donostialdea, Gipuzkoa y Euskadi. Además, este crecimiento se ha limitado principalmente a Antxo. El grado de utilización del parque de viviendas es habitual, con una tasa de viviendas vacías del 10,8%, similar al porcentaje estructural. La proporción más elevada de viviendas sin personas empadronadas se da en San Juan (15,9%) y San Pedro (11,8%). Estos distritos presentan la situación más crítica en cuanto a accesibilidad.

La demanda de vivienda en Pasaia es muy elevada. El 63,7% de las solicitudes provienen de personas empadronadas en el municipio y son mayoritariamente de alquiler. En cuanto a las características de los demandantes, se trata de personas con un nivel de ingresos bajo o mediano, y seis de cada diez tienen intención de vivir solas.

Durante el periodo 2004-2024 el nivel de compraventa de viviendas por habitante en Pasaia ha sido, en general, similar al de Oarsoaldea, Donostialdea, Gipuzkoa y la CAPV. La gran mayoría de las transacciones corresponden a viviendas de segunda mano y la práctica totalidad de las transacciones corresponden a viviendas libres. Así, cabe pensar que el precio de venta de las viviendas de Pasaia será menor que el de Errenteria, siendo este el principal factor de atracción de población (y, en particular, de un tipo de población).

En cuanto al mercado de vivienda en régimen de alquiler, el número de depósitos recibidos de fianzas de alquiler libre en Pasaia ha descendido un 23% en los dos últimos años. El incremento de las rentas de alquiler es del 23,3% entre 2016 y 2023, elevado pero equiparable a las áreas de referencia, con la excepción del ámbito de Donostialdea (27,5%). El encarecimiento de Donostia-San Sebastián afecta a Pasaia, y un claro ejemplo de ello es Trintxerpe, el barrio más cercano a Donostia-San Sebastián, donde más caras son las rentas de alquiler (y con peores estándares que la media), siendo la zona con la renta familiar más baja del municipio.

Reflexión de partida

Para la declaración como zona tensionada del mercado residencial, Pasaia sólo cumple un criterio en sus cuatro distritos: el criterio de esfuerzo económico necesario para el pago de la vivienda. Una familia del municipio destina de media el 35,9% de sus ingresos a gastos de vivienda, y el criterio establece que supere el 30%. La situación es especialmente crítica en Trintxerpe, donde este porcentaje alcanza el 37,4%. Además, hay que tener en cuenta que la mayoría de la población vive en propiedad y que su precio también ha aumentado en torno a un 35% en los últimos 7 años (dato de referencia en Errenteria, ya que no hay de Pasaia), más que los alquileres.

Como punto de partida, podríamos resumir la situación de Pasaia con las siguientes hipótesis:

Pasaia es un municipio "casi terminado", muy urbanizado y apenas tiene espacio para ampliarlo. En un contexto en el que el urbanismo es una fuente importante de ingresos municipales, Pasaia cuenta con un presupuesto modesto en comparación con el resto de municipios del territorio.

El parque de viviendas de Pasaia es en general obsoleto y presenta importantes problemas de accesibilidad. Este parque de peores características no es de interés para el medio-alto nivel de renta, por lo que esta oferta responde principalmente a una población de bajo nivel económico atraída por el proceso de metropolización de Donostia-San Sebastián.

En este contexto, un perfil de la población de Pasaia que tiene intención de emanciparse o de formar una familia (de renta personal y familiar inferior a la de Donostia y San Sebastián, pero superior a la media de Pasaia) busca la oferta de vivienda fuera del municipio, ya que el parque de viviendas del municipio no se adapta a sus expectativas.

En cualquier caso, la construcción de viviendas libres dentro del municipio de Pasaia adaptadas a este perfil respondería necesariamente a la demanda a escala metropolitana, atrayendo gente de fuera del municipio (tal y como se ha visto en el nuevo desarrollo de Velasco junto a la Lonja de San Pedro).

El mercado de la vivienda está cambiando muy rápidamente, lo que es especialmente evidente en Trintxerpe. Cuando estén en marcha la pasante del topo del San Sebastián y la conexión Altza-Galtzaraborda la situación puede cambiar más rápidamente, no solo en Trintxerpe, sino también en Antxo.

La gravedad de la situación afecta por tanto a todos los ámbitos, contaminándose mutuamente: la imposibilidad de vivir en propiedad impulsa al alquiler y la subida

Pasaiaiko **ekintza plana** bizitegi merkatuko tentsio eremuen izendapenerako de los precios de los alquileres limita la posibilidad de llevar una vida digna, eliminando la capacidad de ahorro e inversión.

PROPOSAMENA

Fundamentos del Plan de Acción

Para que el plan tenga un enfoque integral y finalista, el Observatorio Vasco de la Vivienda (en adelante Observatorio) exige que se establezcan claramente la Misión y la Visión. La Misión explica la razón o propósito fundamental por la que se realiza el plan. La Visión define en qué situación espera encontrarse el municipio en el momento en el que se finaliza la ejecución de las actuaciones comprendidas en el plan.

Misión

Teniendo en cuenta que el mercado libre responde de facto a la escala metropolitana, la principal misión es poder dar respuesta a la demanda endógena del municipio, garantizar a la ciudadanía de Pasaia el derecho a una vivienda digna y adecuada. Para ello, el ayuntamiento contribuirá a activar nuevos desarrollos residenciales y oportunidades de transformación de diferentes dimensiones que permitan anticiparse y adaptarse a los cambios en el ámbito metropolitano.

Visión

Que la población de Pasaia pueda acceder a una vivienda asequible y que el esfuerzo económico necesario para el pago de la vivienda sea razonable (inferior al 30% de los ingresos). Poder dar respuesta a las necesidades de los perfiles de la población más jóvenes: flexibilidad para poder cambiar de vivienda, garantizar la emancipación temprana y poder establecer diferentes tipos de vivienda.

Prioridades

Las prioridades son: Objetivos más concretos de las estrategias y acciones previstas en el Plan a 3 años. Estos objetivos sintetizan la apuesta estratégica que se realiza a través del Plan y, por tanto, son coherentes con las principales estrategias del Plan.

1. Situar políticamente el tema, abriendo ideas como que "algunos bienes no pueden estar sin utilizar" y que "con algunos bienes no debería especularse", como condición previa para la socialización de políticas audaces.
2. Promover la vivienda asequible como un derecho de toda la ciudadanía de Pasaia, no sólo como una medida paliativa para los colectivos con dificultades de acceso a la vivienda (aunque éstos se cuidarán especialmente). Jóvenes pero también adultos que desean emanciparse pero también quienes están

emancipados. La prioridad es el fomento de las alternativas públicas, promoviendo el alquiler público y movilizando las viviendas vacías.

3. Incidir en la política de vivienda a través del diseño, tomando la iniciativa en las fases inicial de diseño de los nuevos desarrollos y alternativas de transformación a activar. A falta de desarrollos de gran envergadura, lo entendemos como una estrategia de acupuntura urbana.
4. Garantizar la coordinación entre los diferentes agentes y simplificar la burocracia, tanto a nivel municipal como con la ciudadanía, así como con las instituciones superiores, especialmente con el Gobierno Vasco. Esta prioridad afectará a la información que recibe la ciudadanía y a la simplificación del sistema subvencional.

Criterios para la consideración de gran tenedor de vivienda

Según el artículo 3 de la Ley 12/23, se entiende por gran tenedor de vivienda la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o de una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluidos garajes y trasteros. La ley permite concretar esta definición en las declaraciones de zonas de mercado residencial tensionado hasta el límite de cinco inmuebles urbanos.

El documento de diagnóstico no incluye información sobre el número de viviendas en manos de grandes tenedores de vivienda, por lo que no es posible cuantificar el volumen de inmuebles de uso residencial de los que son titulares en el mercado de alquiler. En cualquier caso, según datos del Gobierno Vasco, el 3,98% de las viviendas de la CAPV se encuentran en manos de grandes tenedores, de los cuales la mitad están en manos de administraciones públicas o asociaciones sin ánimo de lucro. En cualquier caso, se trata de un volumen bajo, y parece razonable que los criterios establecidos para la consideración de gran tenedor de vivienda se sitúen en el límite permitido por la ley, esto es, que el gran tenedor sea una persona física o jurídica titular de más de cinco inmuebles urbanos de uso residencial.

Justificación del límite de renta según índices de precios de referencia

En cuanto a los criterios para la declaración de Pasaia como zona tensionada del mercado residencial, el esfuerzo económico para el pago de la vivienda (gastos de alquiler y suministros) cumple el requisito para declarar zona tensionada al municipio, ya que una familia del municipio destina, de media, el 35,9% de sus ingresos a gastos de vivienda (el criterio exige superar el 30%). El nivel de esfuerzo supera en todos los distritos la barrera del 30%.

Según el diagnóstico, el incremento de la renta de alquiler en el periodo 2017-2022 (periodo que utilizó el Observatorio) no alcanza las condiciones establecidas en los criterios para designar al municipio como zona de tensión. Sin embargo, el diagnóstico también señala que:

- Si se tuviera en cuenta el incremento del precio del alquiler de 2023, el incremento experimentado por Antxo y Trintxerpe en el periodo 2017-2023 superaría en más de tres puntos el incremento del IPC. La situación es especialmente crítica en Trintxerpe.
- No es el caso de San Pedro y no hay datos suficientes para analizar el incremento de la renta de alquiler en Donibane. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que las principales variables que rebajan la renta de alquiler son el tamaño, la antigüedad y el bajo nivel de confort de la vivienda (característica de muchas viviendas de San Pedro y Donibane) y que son precisamente las personas usuarias de estos alquileres las que tienen la menor capacidad económica y la peor situación residencial.

Por ello, se considera adecuado el umbral de renta previsto en el apartado 7 del artículo 17 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en función del sistema de índices de precios, en ambos casos:

- al inicio de los nuevos contratos de inmuebles ubicados en la zona de mercado residencial tensionado, y
- en el caso de inmuebles que no hayan tenido contrato de arrendamiento en vigor en los últimos cinco años¹.

¹ contratos de arrendamiento de vivienda situados en el ámbito del mercado residencial tensionado durante los cinco años anteriores a la entrada en vigor de la declaración

Medidas del Plan de Acción

Las medidas del Plan de Acción se estructuran en ejes. El Observatorio propone un esquema detallado por ejes, pero en esencia se entiende que aconseja el uso de esta estructura.

Eje 1: Fomento del alquiler asequible

La declaración de zona de mercado de vivienda tensionada abre la posibilidad de limitar el precio del alquiler, con el objetivo de corregir los factores que han motivado este incremento de precios y posibilitar la caída de los mismos. Para ello, es imprescindible incrementar el número de alquileres para que el incremento de la oferta pueda satisfacer la demanda. En cualquier caso, en las zonas sometidas a una fuerte presión demográfica, el crecimiento de la oferta no resuelve por sí solo la subida de los precios, ya que la nueva oferta se orienta hacia la obtención de rentas lo más altas posibles. Por ello, es necesario que la oferta sea protegida o limitada en precio. La forma más directa de hacerlo es mediante la promoción de viviendas protegidas en alquiler, la creación de un gran parque de viviendas de precio limitado.

Sin embargo, en municipios "terminados" como Pasaia es muy difícil llevar adelante este tipo de estrategias, debido a la escasez de suelo edificable.

En cualquier caso, existen otros mecanismos que pueden fomentar la oferta de alquiler controlado e impulsar la bajada de precios. Los solares de equipamiento podrán ser objeto de promoción de vivienda dotacional para la creación de viviendas provisionales o destinadas a determinados colectivos.

Por último, en la mayoría de las operaciones urbanísticas se realiza el número mínimo de viviendas protegidas que marca la normativa, debido principalmente por al precio del suelo, pero también porque los costes de urbanización reducen la viabilidad de la operación. Por tanto, las medidas centradas en la arquitectura y el urbanismo también pueden contribuir a incrementar el parque de vivienda protegida.

Estrategia 1.1: nuevos desarrollos urbanos

El Avance del nuevo Plan General asigna a Pasaia una capacidad residencial de 900 nuevas viviendas, pero destaca a continuación que el Plan Territorial Parcial de Donostialdea le asigna un máximo de 727 nuevas viviendas. Dado que el valor menor es el determinado por el PTP, este valor es el que debe tener en cuenta el Plan General.

A continuación se relacionan los principales desarrollos urbanos a los que hace referencia el Avance. En concreto, el Avance "Propuesta de actuaciones residenciales para formar parte del modelo de ordenación"

Actuaciones de acabado de trama urbana

<i>Tipo de actuación</i>	<i>Alternativa considerada</i>	<i>Superficie (m2)</i>	<i>Edificabilidad (m2t)</i>	<i>Viviendas</i>
Ámbitos ordenados por el planeamiento vigente	Unidad A.U. 3.02.1 Luzuriaga	8.377	6.900	73
Revisión de los ámbitos ordenados por el planeamiento vigente y de las nuevas propuestas	Unidad 2.02.4 Propuesta de revisión de Estrataldea	13.621	11.183	94
	Propuesta de revisión de la unidad AU 2.04.03 Izarra	2.688	1.930	28
	Propuesta de revisión de la unidad AU 2.05.04 Bordaenea	476	1.260	14
	Propuesta de revisión del Sector 2.12.02 Bidasoa Goia	19.954	12.310	66

Actuaciones de nuevos desarrollos

<i>Tipo de actuación</i>	<i>Alternativa considerada</i>	<i>Superficie (m2)</i>	<i>Edificabilidad (m2t)</i>	<i>Viviendas</i>
Ámbitos ordenados por el planeamiento vigente	Unidad 2.09.02 - Azkuene Goia	7.348	6.760	40
Revisión de los ámbitos ordenados por el planeamiento vigente y de las nuevas propuestas	Sector 2.12.01 Larrabide Azpi	27.125	11.392	62
	Unidad A.U. Papin 3.02.2	9.126	5.475	48

No obstante lo anterior, el Avance del PGOU presenta la desclasificación de Azkuene Goia como alternativa, así como la ejecución de 71 viviendas en la parcela 01-089 de Donibane.

Reflexión

Sin tener en cuenta las actuaciones de dotación, el avance del nuevo PGOU propone 425 nuevas viviendas. En torno a esto vemos necesario un posicionamiento desde el punto de vista de las políticas de construcción de vivienda, al menos en dos puntos:

1. Decidir si se busca atender a toda la demanda o si se debe atender a la demanda propia.
2. Decidir cómo satisfacer las demandas de las unidades unipersonales.

En el primer debate se incluyen cuestiones de gestión y en el segundo las cuestiones tipológicas.

1. Respuesta a la demanda. Gestión

Para dar respuesta a toda la demanda de vivienda que tiene Pasaia, en las condiciones actuales, es incuestionable la necesidad de ampliar el parque de viviendas, pero apenas queda terreno dentro del municipio. Las proyecciones apuntan a un crecimiento del municipio en los próximos años, por lo que la reducción de la demanda no está prevista.

Debemos entender que gran parte de la demanda se va a ir incorporando al sistema de vivienda por su cuenta, ya sea por encontrar una vivienda, entrar en otro alquiler o moverse a otro lugar.

Lo que hay que evaluar es si es necesario atender a toda la demanda. En torno al 35% de la demanda es externa a Pasaia: se podría considerar como una demanda "poco prioritaria" y centrarse primero en crear una oferta dirigida a pasaitarras. Sin embargo, este tema es políticamente difícil de gestionar. Hay que tener en cuenta que este tipo de discriminaciones son complejas, y dentro del sistema de vivienda protegida ordinaria, si se gestionan a través del servicio Etxebide del Gobierno Vasco, seguramente no se pueden plantear.

Las viviendas tasadas facilitan esta *discriminación*. En los nuevos desarrollos se puede incrementar el número de viviendas tasadas y prever viviendas tasadas municipales. En estos casos el Ayuntamiento puede establecer condiciones adicionales para su adjudicación. La disposición adicional octava de la Ley 2/2006 establece que:

5. La ordenanza local que establezca y regule la vivienda tasada municipal de un municipio determinará:

a) Las características de la citada vivienda y sus anexos.

b) Los regímenes de protección municipal que establezcan y, en su caso, las modalidades del régimen general y del régimen especial, siendo éste el de las viviendas que podrán sustituir a las viviendas de protección oficial de régimen tasado según se establece en el artículo 80.

c) Los destinatarios y el procedimiento para su adjudicación, en el que deberán respetarse necesariamente los principios de publicidad, libre concurrencia y no discriminación.

Excepcionalmente podrá acordarse la exclusión de un cupo de viviendas de cada promoción para atender por parte de las administraciones locales necesidades sociales a través del alquiler tutelado o cesión en precario, todo ello sin perjuicio de los expedientes de realojo, que estarán excluidos del citado cupo.

Así, tanto en el caso de las VPO como en el de las Viviendas Tasadas que desarrolla el Ayuntamiento, se pueden establecer requisitos adicionales para garantizar que estas viviendas respondan a la demanda del municipio. Así lo hace ya la Ordenanza Municipal Reguladora de la Vivienda Tasada Municipal de Pasaia:

«Ser adjudicadas a beneficiarias que acrediten encontrarse empadronadas en el municipio, en los términos, plazos y condiciones determinados en la presente ordenanza».

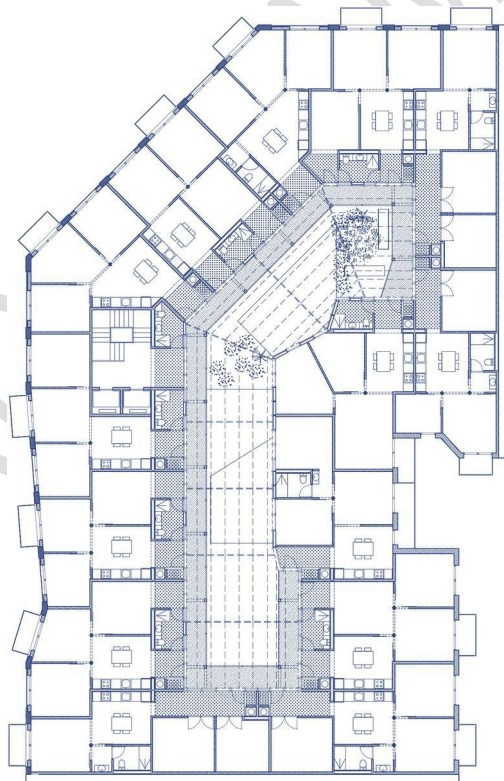
2. Respuesta a la demanda de unidades pequeñas. Tipología.

Casi dos tercios de las demandas de vivienda protegida son unidades familiares unipersonales, una demanda probablemente asociada a la necesidad de emancipación, pero no solo eso. Hasta ahora ha sido muy habitual en las promociones de vivienda protegida desarrollar únicamente tipologías edificatorias estándar, en las que la mayoría de las viviendas han tenido 3 dormitorios (unos 85 m² útiles) y garaje. Esta tipología de vivienda puede estar dirigida a la idea de familia tradicional, debido probablemente a la diferente situación sociológica en el momento de puesta en marcha de las políticas de vivienda. Era más habitual ir a vivir con la pareja antes que hoy en día y las unidades familiares eran más grandes. Sin embargo, actualmente, la mayor parte de la demanda procede de personas que desean emanciparse en solitario (y no sólo de personas jóvenes), y para satisfacer esta demanda no son necesarios alojamientos tan grandes como los actuales.

Las viviendas pequeñas tienen además dos ventajas: permiten pagar menos en las primeras fases de la emancipación, pero también permiten que las personas adultas o solas se desplacen a una casa más pequeña, reduciendo gastos y adaptando la vivienda a las necesidades reales.

Reduciendo la superficie media de las viviendas, el número de viviendas que prevé el Avance podría incrementarse en 60 unidades con la misma edificabilidad. Por ello, con el fin de aprovechar la edificabilidad que otorga el planeamiento y orientarla a dar respuesta a necesidades concretas, se recomienda realizar tipologías menores, tanto en promociones de propiedad como en promociones de alquiler.

Además, la mezcla de distintos tipos de viviendas en un mismo edificio contribuirá a la mezcla de distintos tipos de usuarios con el fin de promover una sociedad cohesionada y plural que debe guiar las políticas de vivienda. Para lograr aún mejor este último objetivo, la mezcla de viviendas de diferente calificación en los mismos bloques supone la convivencia de personas con diferentes niveles de renta.



Bloque de viviendas diseñado por Certo Estudio catalán, combinando estudios y pisos de 1 a 3 dormitorios.

1.1.1. Puesta a disposición del Departamento de Vivienda de solares de propiedad pública

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia. Gobierno Vasco

Contexto

Los solares destinados a vivienda protegida en los nuevos desarrollos urbanísticos se encuentran a menudo desocupados durante largos años, debido a que la rentabilidad es limitada en el caso de los promotores particulares y a la falta de capacidad económica propia de los ayuntamientos para desarrollarlos en el caso de los solares públicos. De las 75.000 viviendas protegidas programadas a nivel de la CAPV, muchas no se han desarrollado.

En los últimos años el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco ha asumido la iniciativa de desarrollar estas promociones, pero ha argumentado en varias ocasiones la escasez de suelo existente. Ante esta escasez, la demanda se ha dirigido a los Ayuntamientos, que han aportado sus suelos y han confirmado que el Departamento de Vivienda las va a desarrollar a través de la empresa pública Visesa u otros acuerdos.

Propuesta

Pasaia es un municipio ‘casi acabado’, pero se identifican los siguientes solares para su cesión al Gobierno Vasco o para su desarrollo en colaboración con el mismo:

- Solar en la unidad 3.02.1 en Luzuriaga².
- Solar en la unidad 2.02.4, Estrataldea
- Solar en la unidad 2.04.3 Izarra.

1.1.2. Fomento de proyectos residenciales intergeneracionales en nuevos desarrollos

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia. Gobierno Vasco

Contexto

La construcción de ciudades, lejos de ser un proceso continuo, es un proceso que avanza a golpes en momentos concretos. Los nuevos barrios se construyen en pocos

² Ya existe un convenio entre el Ayuntamiento y el Gobierno Vasco para el desarrollo de esta zona, pero el Ejecutivo ha argumentado a lo largo de estos años la falta de viabilidad económica para su ejecución. Esto debería ser objeto de reflexión, habiendo dos posibilidades:

1. Instar al Gobierno Vasco al cumplimiento del acuerdo pactado, siendo conscientes de que esta vía no ha dado resultados en los últimos 20 años.
2. Iniciar la búsqueda de un nuevo acuerdo promoviendo cambios que hagan viable la operación (ver punto 1.4.1.).

años y durante muchos años no hay movimiento. Esto responde a las necesidades de emancipación de generaciones concretas. Así, cuando se construye un nuevo barrio, se trasladan a vivir a dicho barrio personas con un perfil joven determinado. Por otro lado, en los barrios consolidados se quedan sus padres y madres, envejeciendo progresivamente estos barrios.

La mezcla social, cultural y generacional es imprescindible para generar un sentimiento de ciudadanía compartida y una ciudad viva, por lo que esta segregación generacional es perjudicial para la salud de las ciudades. La construcción de barrios que combinen la residencia de personas mayores y jóvenes contribuye doblemente a esta cohesión social. Por un lado, en los nuevos barrios surge desde sus inicios esta mezcla social, y la llegada de personas mayores a estos barrios deja viviendas libres en la ciudad consolidada, facilitando que las personas jóvenes se muevan a dichas viviendas y ayudando a revitalizar barrios obsoletos.

Propuesta

Promover tipologías de vivienda que busquen una mezcla generacional en los nuevos desarrollos de vivienda. Esto se puede hacer de diferentes maneras:

- La construcción de alojamientos dotacionales mediante la adjudicación de plazas para jóvenes y personas mayores.
- Mediante la adjudicación de plazas para jóvenes y personas mayores en viviendas destinadas a alquiler protegido.
- Promoviendo viviendas de diferentes tipologías, con pocas y muchas habitaciones, y/o viviendas adaptadas para personas con problemas de movilidad.
- Promoviendo la construcción de cooperativas de viviendas intergeneracionales.

Dada la escasez de suelo que presenta Pasaia, son escasas las posibilidades que hoy en día ofrecen los nuevos desarrollos. Muchos de estos posibles desarrollos se localizan, además, en la ladera de Ulía, en lugares no aptos para personas mayores.

Esta propuesta debería ser tenida en cuenta en caso de desbloqueo del ámbito de Luzuriaga, así como en la medida *1.4.3. Análisis de las transformaciones de las zonas perimetrales del Puerto*, en relación con el proceso de redacción del nuevo Plan General.

Estrategia 1.2: promoción de vivienda dotacional

La Ley del suelo de Euskadi de 2006 introdujo por primera vez, además de la vivienda protegida, la necesidad de crear reservas de suelo para la promoción de vivienda dotacional en municipios de más de 20.000 habitantes. El objetivo de esta tipología de vivienda es dar una salida a colectivos con necesidad de vivienda temporal u ofrecer alternativas residenciales para colectivos con necesidades especiales. Aunque este recurso ya se utiliza, tiene un gran potencial de crecimiento, ya que permite la construcción de viviendas en solares de equipamiento. Además, dado que responden a tipologías especiales, permite la construcción de viviendas de pequeño tamaño (que no son producidas habitualmente por el mercado tradicional), lo que permite concentrar un gran número de viviendas en un espacio reducido, fomentando la compactación y el dinamismo social.

Este tipo de viviendas se han dirigido tanto a personas mayores como a personas en situación de vulnerabilidad económica. Aunque esto responda a una necesidad concreta, puede generar cierto aislamiento en el primer caso y una situación de gentrificación en el segundo. Para hacer frente a esto, entender las viviendas dotacionales como edificios intergeneracionales e interclasistas puede reforzar su función social. Como modelo tenemos la cooperativa Txirikorda de Usurbil, donde las viviendas dotacionales para personas mayores se combinan con las personas con necesidad de emancipación.



A la izquierda, presentación de la cooperativa de viviendas Txirikorda de Usurbil. Derecha, viviendas APROP de Ciutat Vella. Trabajo de los estudios de arquitectura Straddle 3 y ERLE.

Por otro lado, las viviendas dotacionales que han funcionado como viviendas provisionales en ocasiones han estado destinadas a un primer momento de emancipación, permitiéndose estancias máximas de 5 años. Pero, además, existen colectivos y situaciones con necesidades de vivienda a corto o medio plazo para las que a menudo resulta difícil encontrar una vivienda. Por ejemplo, cuando las vecinas y vecinos se ven en la obligación de salir de sus casas para unos meses o años para poder acometer intervenciones urbanísticas o rehabilitaciones integrales. La estancia

temporal para estos casos es difícil de conseguir en el propio barrio (en el caso de las grandes ciudades) o en el propio municipio (en el caso de los pueblos) y estos procesos pueden acarrear desarraigos.

Para hacer frente a este problema, el Ayuntamiento de Barcelona puso en marcha el programa APROP (Allotjaments de proximitat provisionals). Promocionó edificios construidos con elementos prefabricados y montaje rápido en el barrio de Ciutat Vella de Barcelona, donde las rehabilitaciones integrales son muy necesarias. Estos alojamientos se ponen a disposición de la vecindad a cambio de una renta acorde con los ingresos de cada cual, mientras se rehabilitan sus viviendas, para evitar el desarraigo y contribuir al mantenimiento de la vida comunitaria. En cualquier caso, en la actualidad están dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad.

Además de la promoción de viviendas dotacionales a construir en nuevos desarrollos, el presente Plan plantea dos propuestas:

1. Analizar las posibilidades de intensificación de usos en equipamientos de baja edificabilidad
2. Restauración de edificios completos

1.2.1. Analizar las posibilidades de intensificación de los equipamientos de baja edificabilidad

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia. Gobierno Vasco

Contexto

Las viviendas dotacionales no tienen por qué estar situadas en solares con uso de vivienda, por su carácter dotacional. Esto permite ubicarlas en solares compatibles con otros usos dotacionales. Cuando los equipamientos son de gran tamaño y están consolidados puede resultar difícil; sin embargo, existen equipamientos pequeños ubicados en solares muy grandes. Suele ser el caso de las guarderías, ya que en la mayoría de los casos se organizan en una sola planta, pero la necesidad de patios hace que los solares sean grandes. Las comisarías de policía también tienden a ser edificios aislados, pero en muchas ciudades, la falta de espacio, hace que se sitúen en las plantas bajas de otros edificios.

La mezcla de usos compatibles con la vivienda es muy frecuente en toda Europa y en zonas urbanas de alta densidad, y teniendo en cuenta la escasez de suelo de Pasaia, la optimización del espacio de los edificios de equipamientos puede ser una vía interesante a medio plazo. Como modelo límite tenemos la cooperativa Kalkbreite de Zurich, cooperativa de viviendas construida sobre las cocheras del tranvía de la ciudad.



Cooperativa Kalkbreite. Zurich

Propuesta

El Plan propone la búsqueda de solares de equipamiento con una edificabilidad muy baja y compatible con los usos residenciales para estudiar la posibilidad de realizar operaciones de intensificación en los mismos. Sabiendo que los recursos económicos del Ayuntamiento son limitados, para este tipo de operaciones es imprescindible consensuar proyectos con el departamento de vivienda del Gobierno Vasco. El Ayuntamiento ofrecería suelo al Gobierno Vasco, para que éste desarrolle las obras. En estos casos nos gustaría hacer especial hincapié en la importancia de los proyectos de arquitectura. La excepción que permite el artículo 10 del Decreto 80/2022, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad y las normas de diseño de las viviendas y alojamientos dotacionales en la CAPV, puede ser un buen agarre a la hora de elaborar estos proyectos. Este artículo exime del cumplimiento de las condiciones mínimas de habitabilidad y normas de diseño en los siguientes supuestos:

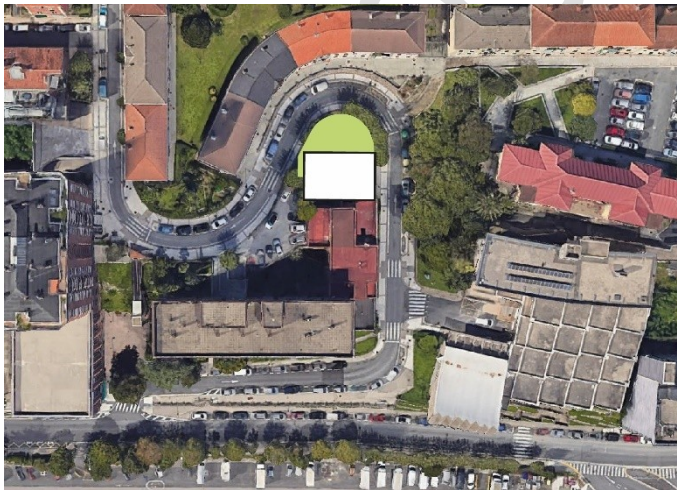
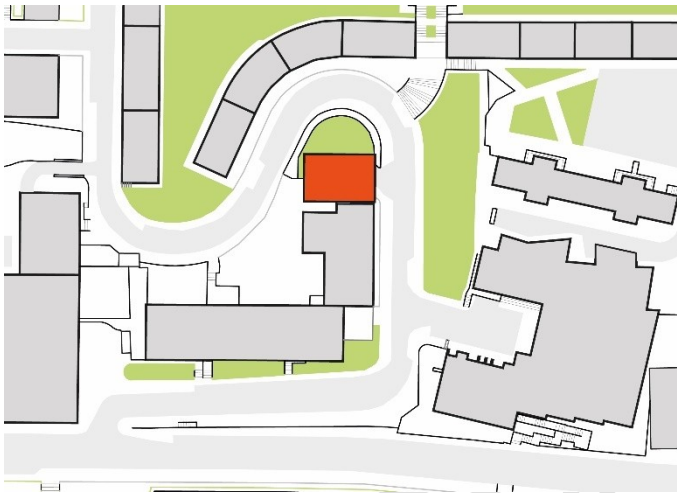
Viviendas fruto de proyectos con carácter innovador³, tanto de rehabilitación integral de edificios existentes destinados a uso residencial como de construcción de edificios de nueva planta destinados a uso residencial

³ La nota 10.iv dice que «Un proyecto se considerará innovador si está incluido en un programa de investigación, desarrollo e innovación de carácter oficial que esté garantizado por la comunidad científica, el ámbito académico, las instituciones europeas u otros programas públicos de I+D+i; o si la intervención del jurado en el ámbito de la arquitectura del sector público es consecuencia de una licitación pública que tenga por objeto la intervención del jurado en materia de vivienda, como el concurso de ideas, el concurso de proyectos o la innovación».

Se identifican varios ámbitos potenciales⁴:

Espacio adyacente al hogar de jubiladas/os de Trintxerpe

En el Poblado de Trintxerpe, en la curva en la que confluyen las calles Los Marinos y Espinosa de los Monteros existe un espacio que se utiliza como aparcamiento de forma irregular, junto al hogar de jubiladas/os. Según el visor Udalplan se trata de suelo destinado a sistema general de equipamientos. De acuerdo con los criterios del Avance del Plan General, entendemos que se trata de un "suelo que contribuye a rematar la trama urbana". Entran entre 6 y 8 viviendas pequeñas en dos plantas.



Edificio Instituto Social de la Marina

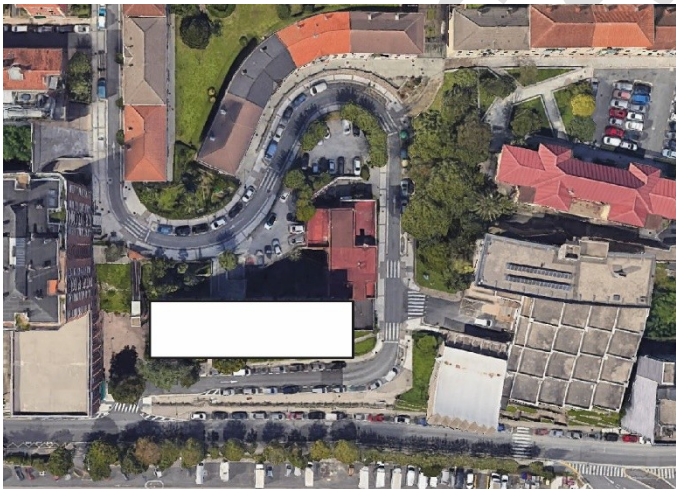
El Instituto Social de Marina (ISM) alberga el ambulatorio y el hogar de jubiladas/os, entre otros. Además, actualmente el edificio cuenta con dos plantas desocupadas y tras la petición del Ayuntamiento, el Miniserio ha ofrecido ceder los mismos siempre que se utilicen con fines sociales. Se

⁴ El segundo ámbito, el Instituto Social de la Marina, pertenece al Estado, lo que puede dificultar el desarrollo del proyecto en un plazo de 3 años. En cualquier caso, los autores del plan creemos que también es necesario empezar a trabajar lo que puede ser posible en 5 o 10 años.

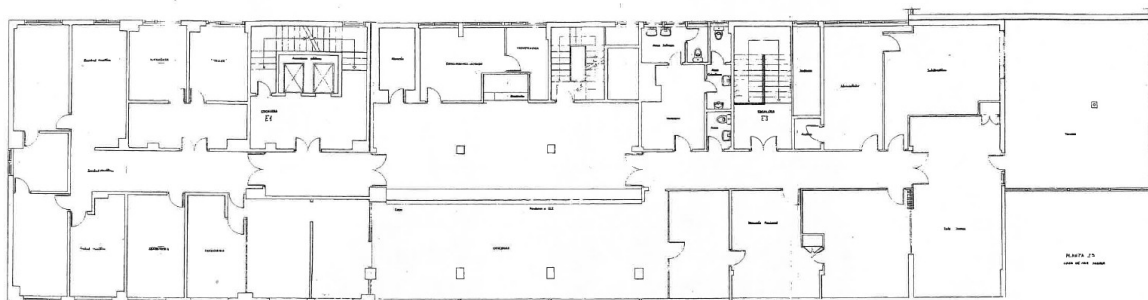
propone priorizar la construcción de viviendas para personas mayores en estas dos plantas, con un doble objetivo:

- Ofrecer un entorno con accesibilidad garantizada a las personas mayores que actualmente residen en barrios y viviendas con escasa accesibilidad. La figura de las viviendas tuteladas puede ser adecuada.
- Facilitar que las viviendas de origen de las personas mayores puedan quedar en manos de las personas que menos problemas de accesibilidad tengan, es decir, de las personas jóvenes, a través de un sistema de alquiler municipal de protección oficial. El Ayuntamiento debería asumir la organización de este sistema de "intercambio" (ver medida 4.4.2. *Estudio de alternativas habitacionales para personas mayores*).

La tipología del edificio ISM dificulta el cumplimiento de las nuevas condiciones de habitabilidad, especialmente las correspondientes a las viviendas y balcones de orientación norte. Las alternativas son dos: por un lado, eliminar ventanas y crear una segunda fachada más atrás, creando un balcón interior con orientación sur. Por otro lado, buscar las excepciones a las que se refiere el decreto a través de un proyecto innovador⁵.



⁵El Decreto se refiere a la «rehabilitación integral de edificios existentes». En este caso nos referiríamos a dos plantas, por lo que habrá que preguntar si este proyecto puede entenderse como rehabilitación integral.



Plano en planta de la 2ª planta del edificio ISM (1998).

1.2.2. Restauración de edificios completos

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia. Gobierno Vasco

Contexto

Para muchos ayuntamientos supone un gran reto la rehabilitación de viviendas en muy mal estado, cuando sus propietarios no disponen de recursos para ello. En algunos casos estas situaciones terminan con el desalojo de las viviendas por orden de un juez, cuando la seguridad de los edificios no está garantizada. Dado que los ayuntamientos no disponen de recursos para llevar a cabo la rehabilitación subsidiariamente, algunos edificios permanecen vacíos durante años, cada vez más deteriorados, hasta que en algunos casos no queda otra alternativa que su demolición.

Propuesta

Con el fin de evitar la degradación de las edificaciones, se propone que el Ayuntamiento de Pasaia medie entre las personas propietarias de los edificios residenciales en muy precario estado y una entidad con capacidad para rehabilitarlos, para que se rehabiliten de forma digna.

La entidad que realice el esfuerzo de rehabilitación del edificio debería recibir una contraprestación, por ejemplo, que todas las viviendas rehabilitadas sean declaradas como viviendas tasadas. De esta forma, la administración gasta menos de lo que gastaría en construir una vivienda protegida y aumenta el número absoluto de viviendas protegidas. Los acuerdos pueden ser diferentes según el caso. Esta propuesta puede ser especialmente interesante en Pasai Donibane:

Estrategia de revitalización del casco histórico de Pasai Donibane

El casco histórico de Donibane, debido a la edad de sus edificios y a las condiciones de accesibilidad del barrio, es una de las zonas más frágiles del municipio, con el mayor número de viviendas vacías, menor número de jóvenes emancipados y sigue perdiendo población. Esta situación podría revertirse, en base a la excepción que permite el artículo 10 del Decreto 80/2022, por el que se regulan las condiciones

mínimas de habitabilidad y las normas de diseño de las viviendas y alojamientos dotacionales en Euskadi. Este artículo exime del cumplimiento de las condiciones mínimas de habitabilidad y normas de diseño en los siguientes supuestos:

Viviendas fruto de proyectos de rehabilitación integral de edificios existentes o de obra nueva destinados a uso residencial que se lleven a cabo en solares, en ámbitos urbanos y en áreas consolidadas en las que la especial y compleja morfología de las edificaciones o del parcelario existente imposibilite el cumplimiento de las condiciones mínimas de habitabilidad y normas de diseño contempladas en esta norma, siempre y cuando el planeamiento urbanístico así lo contemple previamente.

La exención del cumplimiento de las condiciones de habitabilidad y normas de diseño de una vivienda supone que ésta se pueda entender de forma más flexible. Por ejemplo, se puede reformar un bloque completo como vivienda protegida, libre, tasada o cooperativa de viviendas en cesión de uso para diferentes unidades convivenciales. El Gobierno Vasco cuenta con subvenciones para impulsar este tipo de proyectos. Estos cuatro proyectos pueden servir de referencia:

- 13 viviendas en el palacio Bustamante (Agurain, Araba)⁶
- Ametxe (Gordexola, Bizkaia)⁷
- PAX Patios de la Axerquía (Córdoba, España)⁸.
- Princesa 49 (Barcelona, Cataluña)⁹

La casa Idiakez Ederra de Azkoitia es también una referencia válida para Pasaia, con sus luces y sombras: la idea inicial era construir 16 viviendas de protección oficial en una casa del siglo XV que es patrimonio cultural pero que se encontraba en estado de ruina. Pero finalmente se han construido viviendas libres.

En el casco histórico de Pasai San Pedro también se pueden utilizar estas estrategias, teniendo en cuenta que ambas áreas son Áreas de Rehabilitación Integrada:

⁶ <https://www.naiz.eus/eu/info/noticia/20250410/gazteentzat-13-etxebizitza-xvii-mendeko-jauregi-batean-agurainen-1>

⁷ <https://www.ametxe.eus/eu/zer-da-ametxe>

⁸ <https://arquitecturaviva.com/obras/pax-patios-de-la-axerquia>

⁹ <https://sostrecivic.coop/es/proyectos/princesa49/>



Delimitación de las Áreas de Rehabilitación Integrada San Pedro y San Juan. Fuente: Avance PGOU

Los edificios identificados son los siguientes:

- Portales 12-13 del Paseo de Bonanza: son viviendas de la autoridad portuaria que se encuentran en una situación legal compleja. Se propone aclarar la situación de las vecinas/os e incluir las viviendas en la red de viviendas públicas municipales.
- Intervención en el edificio de almacenes junto a la basílica de Bonanza. El edificio se encuentra fuera de ordenación, por lo que debería abordarse en paralelo a la modificación del Plan General. Pese a ser una excepción al decreto de habitabilidad, se trata de un proyecto complejo (prevemos que se pueden obtener cuatro dúplex).
- Plaza Morales Oliver nº 2, propiedad del Ayuntamiento. Dispone de salón de actos en planta baja y parece el lugar idóneo para realizar un proyecto de vivienda comunitaria (por ejemplo, mediante el modelo de cesión de suelo).



A la izquierda los portales 12-13 de Paseo de Bonanza y a la derecha el edificio de almacenes junto a la basílica de Bonanza.

PROPOSAMIENTOS

Estrategia 1.3: Facilitar la promoción de la vivienda a través del diseño

1.3.1. Fomentar la innovación a través de concursos

Organismos responsables: Ayuntamiento de Pasaia. Gobierno Vasco

Contexto

Al igual que hablamos del derecho a la vivienda, Henri Lefebvre reivindicó también el "derecho a la ciudad". Él hablaba del uso y apropiación social de la ciudad. Entendemos que esta apropiación requiere una ciudad compacta, densa, mixta, viva y cambiante. Por el contrario, el urbanismo actual, heredero del movimiento moderno, opera bajo parámetros más productivistas, del que deriva el actual urbanismo monofuncional y homogéneo.

Si queremos cambios e innovaciones en la forma urbana, hay que prescindir de ese *business as usual*, la forma de hacer habitual de los promotores urbanísticos y arquitectónicos clásicos.



Frauen-Werk-Stadt. Proyecto residencial protegido desarrollado en Viena con la participación de arquitectas.

Propuesta

Primar la importancia de la arquitectura y el urbanismo, ya sea a través de la organización de concursos de ideas, de procesos participativos dirigidos o de una mezcla de ambos. Se prevén dos conclusiones:

- Por un lado, incidir en el diseño de ámbitos estratégicos, aumentando las posibilidades de generar espacios urbanos de calidad. En este sentido, el área de Luzuriaga es de especial interés por su ubicación y su potencialidad para la estructuración de Antxo.

- Por otro lado, los concursos y demás proyectos innovadores¹⁰ permiten eximir a determinados edificios del cumplimiento de las condiciones mínimas de habitabilidad. Esto puede ayudar a desbloquear la restauración de ámbitos complejos, obteniendo viviendas, en los casos en los que no se podría lograr de otro modo. Habría que decidir en cada caso cuál es el perfil de vecindad que mejor se adapta al lugar (joven, alquiler de alta rotación, etc.). En este sentido, el edificio Bianchi de Antxo resulta de especial interés para proponer un edificio multifuncional que también pueda albergar viviendas. Es ideal por su tamaño, ubicación (junto al espacio público que liberará el ferrocarril) y por su capacidad para recuperar su condición de patrimonio industrial¹¹.



¹⁰El Decreto 80/2022, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad y normas de diseño de las viviendas y alojamientos dotacionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en su artículo 10, establece que: Se considerará que un proyecto tiene carácter innovador cuando esté incorporado a algún programa de investigación, desarrollo e innovación de carácter oficial avalado por la comunidad científica, el ámbito académico, las instituciones europeas u otros programas públicos de I+D+i o cuando resulte de una licitación pública con intervención de jurado ajustada a la normativa de contratación del sector público, tipo concurso de ideas, concurso de proyectos o similar, cuyo objeto fuera específicamente la innovación y la experimentación en materia de vivienda o arquitectura.

¹¹ Se recomienda que el nuevo Plan General proporcione algún grado de protección al edificio.

1.4. Alternativas de transformación urbana

El núcleo urbano de Pasaia está prácticamente terminado y las posibilidades de crecimiento del municipio son escasas si no se ocupan el terrenos ladera. Por un lado, esta situación supone una desventaja respecto a los municipios de su entorno, en la medida en que la ocupación del suelo es una fuente de ingresos tentadora. Por otro lado, es una oportunidad porque puede llevar al pueblo a pensar transformaciones innovadoras hacia adentro. Las personas redactoras de este informe entendemos que algunos problemas pueden resolverse a través del diseño o, al menos, el diseño puede ayudar a desbloquear algunas situaciones.

1.4.1. Ámbito de Luzuriaga

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia. Gobierno Vasco

Contexto

Cuando se llevó a cabo la operación de Luzuriaga, se dividió en dos fases: Luzuriaga I y Luzuriaga II. Se acordó un convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Pasaia para llevar a cabo la operación.

En este momento, la primera fase ya ha finalizado y en ella se concentraron todas las viviendas con el fin de garantizar la viabilidad económica de la operación. Por ello, la mayoría de los equipamientos e infraestructuras necesarias, como el aparcamiento subterráneo o el nuevo ambulatorio, se pospusieron a la segunda fase. Principalmente debido a estas cargas, esta segunda zona de Luzuriaga no se ha desarrollado.

En 2019 se redactó un borrador de renovación del acuerdo con el fin de hacer viable la operación. Se trataba básicamente de: trasladar la edificabilidad de Papin a Luzuriaga. En cualquier caso, el convenio de colaboración no llegó a renovarse.

Propuesta

En el contexto de la revisión del PGOU, en el ámbito de Luzuriaga II existe la posibilidad de plantear un mayor número de viviendas, tanto de protección oficial como de mercado libre, si se quisiera. Esta medida puede reforzar la viabilidad de la operación y dar respuesta también a la demanda de vivienda.

A este respecto, será importante tener en cuenta también lo que prevé el Avance del Plan General: "Posibilitar y definir el tipo de zona comercial a ubicar en el ámbito de Luzuriaga."

Con todas estas ideas se propone realizar un primer análisis de alternativas.

1.4.2. Cooperativa de viviendas en cesión de uso en Papin

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia.

Contexto

La zona de Papin es un área interesante pero presenta dificultades. Se encuentra junto a Molinao en Altza, en una pequeña zona industrial, pero también a la entrada de un espacio natural. Parece un lugar idóneo para ubicar un concepto innovador de vivienda.

Propuesta

Impulsar un proyecto de vivienda en cesión de suelo en la unidad 3.02.01.2 Papin. El suelo lo aportaría el ayuntamiento, pero el proyecto lo llevaría a cabo una cooperativa de viviendas. Las cooperativas de vivienda en cesión de uso constituyen una alternativa a los modelos tradicionales de acceso a la vivienda, situados entre la propiedad privada y el alquiler. En este modelo, las personas no compran o alquilan una vivienda, sino que se afilian a una cooperativa. La Cooperativa es la propietaria del edificio y otorga a las vecinas y vecinos el derecho de uso de una vivienda a cambio de una aportación económica inicial y una cuota mensual.

Ver modelo de LaBorda de Barcelona para más información: laborda.coop.

1.4.3. Analizar las transformaciones de las zonas perimetrales del puerto

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia. Gobierno Vasco

Contexto

La zona de La Herrera, gestionada por la autoridad portuaria, es un espacio estratégico para Pasaia. El Avance del Plan General señala como objetivo: "Consolidar, ampliar y potenciar los ámbitos de actividades económicas de la zona de la Herrera mejorando las conexiones, priorizando la regeneración de tejidos y/o edificios en uso y la ocupación de ámbitos pendientes de desarrollo."

Aún estando de acuerdo con este objetivo, consideramos que la mezcla de diferentes usos en polígonos de actividades económicas puede ser una buena estrategia cara a futuro. A modo de referencia, [Re]working *London* es una interesante experiencia que desarrolló proyectos de integración industrial y residencial en diferentes barrios de la ciudad.



Experiencia [Re]working como referencia: proyectos de compatibilización de industria y vivienda. Fuente: Mikel Azkona.

Propuesta

Aunque quedaría fuera de este plan trianual, se entiende que en el proceso de redacción del Plan General se proponga analizar la hipótesis de que, en algunas zonas perimetrales del Puerto, se puedan mezclar usos comerciales, industriales y viviendas en la zona aprovechando el cambio de cota. Esto es:

- A cota del puerto, almacenes portuarios o espacios para actividades
- Por encima de la cota de la calle, viviendas.

Para ello habría que llegar a un acuerdo (difícil) con el puerto. Se identifican dos ámbitos potenciales:

Zona sur del Polígono Industrial de La Herrera

Zonas bajo la Avenida Alcalde José Elosegui para uso portuario y restantes para uso residencial. Puede ser una estrategia a repetir en otras zonas del entorno del puerto.

En esencia, se trataría de utilizar el mismo esquema que las viviendas de Escalerillas o el nuevo espacio público en la plaza de Aduana. El ámbito está muy bien conectado por transporte público. Conocidas las características del lugar, recomendamos que la edificabilidad sea por debajo de lo permitido por la ley: si se propone Planta Baja + 3, se posibilitan unas 180-200 viviendas. Se propone un edificio de aparcamientos en la punta ese del ámbito¹².

¹²Esta propuesta podría chocar con el proyecto de un nuevo tramo de vía de 400 metros que prevé construir el puerto de Pasaia en la punta este del área. Ver documento: https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/acceso_pasaia/es_def/adjuntos/A-05_TRAZADO_rev-02.pdf



Arriba, plaza Aduana y zona sur de La Herrera. Abajo, un posible esquema de ordenación.

Entrada de Donibane

En el extremo oeste del área donde se ubicó la central térmica de Donibane, entre el camino de Jaizkibel y la rotonda de Donibane, existe una importante variación de cota entre el vial y el puerto. El objeto de la Autoridad Portuaria es la construcción de nuevos pabellones.

Como en el caso anterior, se trataría básicamente de utilizar el mismo esquema que las viviendas de Escalerillas o el espacio público recién construido en la plaza Aduana. Conocidas las características del lugar, recomendamos que la edificabilidad sea por debajo de lo permitido por la ley: si se propone Planta Baja + 4, se posibilitan unas 100 viviendas. Se propone un edificio de aparcamientos en el extremo sur del ámbito, para facilitar las transformaciones de la medida 2.1.2. (elaborar una ordenanza para la construcción de viviendas en plantas bajas).



Un posible esquema de la ordenación de la entrada a Donibane.

Este plan de acción entiende esta medida como el inicio de una posible elaboración a futuro.

Eje 2: Parque de edificios residenciales y regeneración urbana

En relación con el parque residencial existente y la regeneración urbana, las estrategias de este plan de acción son dos. Por un lado, lo que hemos denominado la "estrategia difusa de calificación de la vivienda protegida" para obtener vivienda protegida también en la ciudad consolidada. Por otro lado, la "renovación del parque residencial", destinada a subvencionar, bonificar y facilitar la ejecución de reformas.

Estrategia 2.1: Estrategia difusa de calificación de la vivienda protegida

La incorporación de la vivienda protegida a la ciudad consolidada es una de las mayores dificultades del urbanismo actual. Esta carencia es la más evidente en las ciudades, pero también se da en poblaciones de tamaño medio. El objetivo de esta estrategia es que en lugar de ubicar las grandes bolsas de vivienda protegida sólo en el exterior, la vivienda protegida esté más equilibrada en el núcleo urbano.

Esto se podría hacer a través del instrumento de calificación con cinco medidas principales:

1. Actuaciones residenciales de rehabilitación intensa.
2. Actuaciones de dotación
3. Conversión de locales comerciales en viviendas protegidas
4. División de viviendas
5. Intensificación social

Creemos que Pasaia, por su tamaño, sólo tiene la posibilidad de seguir esta estrategia en tres puntos, ya que las posibilidades de ganar vivienda en el resto son mínimas: Actuaciones dotacionales, autorización de viviendas protegidas en locales comerciales y, en pocos casos, división de viviendas.

2.1.1. Actuaciones dotacionales

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

En Pasaia existen edificios que no han agotado su edificabilidad. En estos casos, las actuaciones dotacionales se llevan a cabo mediante la monetización y el pago en metálico de las adjudicaciones que corresponden al Ayuntamiento, en lugar de en suelo o vivienda.

Las posibilidades de actuar en ámbitos con edificabilidad no agotada son principalmente dos:

- Parcela en la que confluye la Avenida de Nafarroa con las calles Gelasio Aranburu y Hamarretxeta.
- Parcelas en las que confluyen la Avenida de Nafarroa y la calle Eskalantegi.

El avance del Plan General propone “intervenir mediante actuaciones de regeneración y rehabilitación del tejido edificado.” En el primer caso, es la falta de interés de las/los propietarias/os lo que dificulta la restauración; en el segundo caso, es la vecindad de Eskalantegi 3 la que no tiene interés ya que el bloque se encuentra en buen estado.





Esquinas Nafarroa-Aranburu-Hamarretxeta y Nafarroa-Eskalantegi. Fuente: Avance PGOU

Propuesta

Destinar la edificabilidad adquirida mediante actuación dotacional a vivienda protegida pública, para la consecución de una ciudad mixta, plural y cohesionada, y (salvo excepciones) no monetizar.

Toma de iniciativa por parte del Ayuntamiento en los dos ámbitos mencionados:

- En el caso de la parcela en la que confluyen las calles Gelasio Aranburu y Hamarretxeta, interviniendo en la fase inicial de diseño del proyecto¹³.
- En el caso de la parcela en la que confluyen la avenida Nafarroa y la calle Eskalantegi, dejar fuera de la unidad de ejecución el bloque Eskalantegi 3¹⁴, para facilitar la operación.

2.1.2. Revisión de la ordenanza de ejecución de viviendas en plantas bajas

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

La Ley 3/2015 de Vivienda posibilitó la elaboración y adecuación de ordenanzas de autorización de cambios de uso residencial en plantas bajas, sin modificar el Plan General. Pasaia no cuenta aún con tal ordenanza y las NNSS (artículo 66) admiten viviendas en planta baja en lugares muy concretos.

El 30 de noviembre de 2022 entró en vigor el Decreto 80/2022, de 28 de junio, de regulación de las condiciones mínimas de habitabilidad y normas de diseño de las

¹³ La declaración de inhabilitación (véase medida 4.1.4) puede utilizarse como medida de presión.

¹⁴El interés por incluirlo en la operación Eskalantegi 3 es ampliar la calle Eskalantegi y mejorar la movilidad peatonal. Proponemos la consideración de fórmulas provisionales, como el diseño a través de una única plataforma.

viviendas y alojamientos dotacionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La presente norma regula las condiciones mínimas que deben reunir las nuevas edificaciones residenciales, incluidas las resultantes de un cambio de uso.

Propuesta

Se propone la elaboración de una ordenanza reguladora de las viviendas en plantas bajas. El nuevo PGOU también podría regularlo, pero lo haría a largo plazo y la ordenanza podría dar flexibilidad a medio-largo plazo. Consideramos necesario tener en cuenta algunas cuestiones:

- Elaborar un registro de locales (en curso): inventario de locales cruzado con información catastral.
- Identificación de los principales ejes y espacios comerciales, actuales y potenciales, con el fin exclusivo de destinar sus plantas bajas a actividades económicas.
- Posibilitar la apertura directa a la calle de las viviendas transformadas.
- Calificar los alojamientos así obtenidos como residenciales protegidos (o, al menos, tasados).
- Reflexionar sobre la estética: para que las viviendas sean más habitables, para que tengan privacidad y para que el aspecto general de la calle sea agradable¹⁵.



Espacio de colchón frente a una vivienda de planta baja. Bruselas, Bélgica.

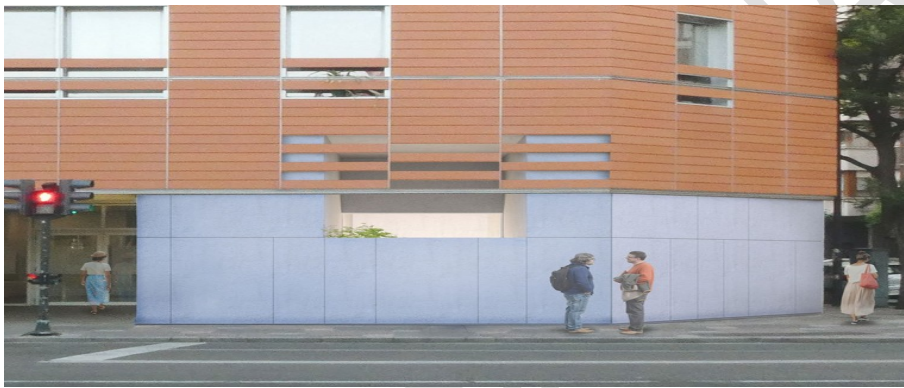
Además de las transformaciones puntuales, en algunas calles se pueden proponer intervenciones estratégicas a mayor escala, adquiriendo y transformando numerosas plantas bajas comerciales. En ellas se podrían plantear viviendas dotacionales. Si se realizaran mediante concurso público, se podría obtener la exención en el

¹⁵ El decreto de habitabilidad obliga a poner "elementos de protección", lo que anima a muchas personas a poner barrotes de protección en la práctica. Se recomienda utilizar vidrio de alta resistencia para cumplir el decreto.

cumplimiento del decreto de habitabilidad, facilitando que la actuación salga adelante. El Gobierno Vasco publicó la guía *Loft Study House* con las directrices para este tipo de transformaciones.



Proyecto Loft Studio House realizado por el estudio AZAB en el barrio de La Mina de Bilbao.



Proyecto Loft Studio House realizado por el estudio Usandizaga en Vitoria-Gasteiz.

Se identifican dos ámbitos potenciales:

Conjunto residencial Andonaegi de Trintxerpe

En las calles Oiartzun, Andonaegi, Urgull y Donostia se localizan unos 500 metros de planta de orientación sur, de escaso uso. Se trata de locales vacíos que fueron garajes, almacenes, tiendas o bares... Hay pocos locales de uso comercial. Además, Andonaegi está incluido en el programa OpenGela¹⁶, y cuenta con una oficina.

Se propone explorar la siguiente estrategia Andonaegi:

- Centralización de los aparcamientos de la calle. Existen dos alternativas, por un lado, destinar a este fin el aparcamiento previsto en el área urbana *Araneder 07 Trintxer Biltegia* del ámbito de actuación *Araneder 2.06*. Por otro lado, existe la posibilidad de subir ligeramente de cota del campo de fútbol, para construir bajo el mismo una planta de

¹⁶Opengela es un programa centrado en la regeneración urbana en Euskadi. Para ello, ha creado una red de oficinas de barrio que trabajan como una única ventanilla para atender a los vecinos. Ver opengela.eus.

aparcamiento. La centralización de los aparcamientos de la calle permitiría la transformación de las calles.

- Entender la calle Andonaegi como eje central del barrio, destinando las plantas bajas actividades económicas. Lo mismo en el final de la calle Donostia (frente a la escuela de música y el parque).
- Conversión de el resto de plantas bajas a viviendas. A estas viviendas se accedería por la calle y dispondrían de un espacio-colchón verde de protección respecto al movimiento de la calle (ver referencias de la página anterior y de la página 21).
- Vincular esta estrategia de conversión de plantas bajas a viviendas con una estrategia de revegetación y peatonalización de calles (plantación de árboles, cambio de pavimento, etc.).

Edificio Bordalaborda 10-24 de San Juan

La rotonda de acceso a Donibane está precedida por una serie de lonjas de distintos usos: garajes, almacenes y algunas tiendas. Disponen de bastante espacio frente para la entrada y salida de coches.

Son unos 120 metros con orientación SE. Se propone explorar la posibilidad de convertir estas lonjas en viviendas con las siguientes características:

- Acceso directo desde la calle
- Un espacio-colchón verde de protección respecto al movimiento de la calle (ver referencias de la página anterior y de la página 21).
- Se debería encontrar una alternativa a las actividades económicas, preferiblemente en la zona portuaria de Donibane.

Véase los dibujos de estas dos áreas potenciales en la página siguiente.



Dibujo de la alternativa de transformación del conjunto residencial Andonaegi de Trintxerpe.



Dibujo de la alternativa de transformación del edificio Bordalaborda 10-24 de Donibane.

2.1.3. División de viviendas

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

Las unidades familiares son cada vez más pequeñas según todos los datos, y no parece que esta tendencia vaya a cambiar. Por ello, los modelos de vivienda que se han generalizado hasta el presente han quedado obsoletos, debido a que el gran tamaño de las viviendas no se corresponde con el número de habitantes.

Por lo tanto, se propone que, a través de una nueva ordenanza o modificación del Plan General, se asigne un carácter protegido a la nueva vivienda resultante de una segregación de una vivienda de más de 130m². Esta vivienda puede ser tasada.

A pesar de ser una medida justa, en el caso de Pasaia vemos tres problemas:

- En Pasaia son pocas las viviendas que se sitúan por encima de esta superficie.
- La mayoría se encuentran en ámbitos obsoletos y en sus distribuciones las nuevas viviendas deben cumplir con el Decreto 80/2022 de habitabilidad. Las estrechas y a menudo complejas tipologías de viviendas del Casco Viejo dificultan estas distribuciones.
- La atribución del carácter protegido a una de las viviendas segregadas reduce su rentabilidad económica y puede desincentivar su realización. Si la medida no favorece que las personas propietarias opten por la segregación, carece de eficacia.

Propuesta

En cualquier caso, en el caso de segregar una vivienda de más de 130 m², considerar como vivienda tasada una de las viviendas resultantes de la segregación (decisión de la persona propietaria).

Estrategia 2.2: Renovación del parque residencial

La obsolescencia del parque de viviendas es un problema cada vez más frecuente en nuestra sociedad. En el caso de Pasaia, los antiguos edificios del casco histórico de San Pedro y San Juan son ejemplos visibles. Además, muchos de los edificios construidos en los años 50-70 ya han superado los 50 años y sufren problemas asociados a este hecho, tanto por problemas estructurales como por falta de actualización.

Las nuevas generaciones a menudo prefieren residir en nuevos barrios alejados del núcleo consolidado a comprar una vivienda antigua y afrontar los gastos de adecuación y mantenimiento que ello supone. Esto implica también una segregación espacial por edad que se superpone a la de las variables socioeconómicas. Por ello, la adecuación y renovación del parque residencial no sólo es necesaria para garantizar el mantenimiento de los propios edificios, sino también para promover una estructura social mixta y viva.

Sin embargo, las obras de restauración suelen ser costosas y molestas, por lo que es importante que desde la administración municipal se ofrezcan facilidades y ayudas. Sin embargo, estas ayudas pueden resultar problemáticas porque las reformas pueden aumentar el valor del mercado de la vivienda generando una paradoja: las inversiones públicas pueden aumentar los precios en un mercado ya tensionado. Como suele ocurrir con las políticas de mejora del espacio público, las campañas dirigidas a impulsar la restauración en barrios obsoletos pueden generar dinámicas de gentrificación, por lo que hay que tener cuidado a la hora de controlar estos daños colaterales.

2.2.1. Subvenciones destinadas a la regeneración de edificios

Organismos responsables: Ayuntamiento de Pasaia, Gobierno Vasco

Contexto

Al igual que ocurre con los edificios enteros, existen viviendas en mal estado que impiden su comercialización. La mejora de la habitabilidad de estas viviendas (accesibilidad, instalación, etc.) requiere de la realización de obras, sin embargo, a menudo las personas propietarias no tienen la posibilidad de afrontar dichas obras. La Administración podría colaborar en tales casos a cambio de una contraprestación.

Propuesta

Diseñar un sistema de subvenciones para la rehabilitación de viviendas en precario estado. En contrapartida, la vivienda rehabilitada tendría un nivel de protección proporcional a la subvención (mediante su conversión en vivienda tasada o en vivienda de protección oficial). De esta forma la administración gasta menos de lo que

gastaría en construir una vivienda protegida, y a una vivienda hasta entonces libre se le asignaría un nivel de protección. Esta medida puede ser promovida por el propio ayuntamiento o abordada conjuntamente con el Gobierno Vasco.

Se propone que esta medida de impulso del alquiler mediante la renovación del parque residencial se regule mediante una ordenanza municipal. Según el borrador de *Ordenanza Municipal por la que se establece el procedimiento administrativo de declaración de vivienda deshabitada y declaración de inhabilitación*:

«el Ayuntamiento, mediante la firma de un convenio, les permitirá participar en un programa público de ayudas para el pago del 50% de los costes de rehabilitación, asumiendo el propietario la puesta a disposición del Ayuntamiento del uso de las viviendas ya existentes o resultantes de su rehabilitación, para su gestión en régimen de alquiler durante 15 años».

2.2.2. Reflexión sobre las bonificaciones para promover la regeneración de edificios

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

Una medida interesante para fomentar la rehabilitación de viviendas es la reducción del ICIO (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras) en las obras que tienen por objeto mejorar la habitabilidad, la accesibilidad y la eficiencia energética. En muchas localidades se ofrecen bonificaciones, pudiendo llegar al 100% según el caso.

Pasaia, sin embargo, es un pueblo singular. Tiene poco suelo, no tiene grandes actividades económicas en sus terrenos y apenas se construye. Por ello, no bonifica el ICIO porque supondría renunciar a una gran fuente de ingresos. Esta decisión, aunque sea fácil de entender, afecta al precio final de una obra de construcción.

Propuesta

Se propone seguir no bonificando el ICIO, salvo excepciones, para no renunciar a una importante fuente de ingresos.

2.2.3. Autorización de ampliaciones de edificios mediante balcones

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

El nuevo Decreto de Habitabilidad del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco promueve la construcción de terrazas y balcones en los nuevos edificios. En relación

con la rehabilitación de edificios y viviendas antes mencionada, ka posibilidad de incorporar balcones y terrazas tendrá un impacto positivo en la habitabilidad de las viviendas.

Propuesta

Posibilitar ampliaciones residenciales mediante nuevas terrazas y balcones, entendiendo el planeamiento de una forma flexible, en el caso de tipologías que lo admitan. Para analizar esta posibilidad se han identificado los siguientes casos posibles:

- Calle Zumarrakalegi, 13, Antxo (acceso plaza Biteri)
- Bloques de la calle Salinas, San Pedro (ya se ha aprobado el Plan Especial)

Este tema merece también una reflexión sobre la estética. Se considera que la restauración de las fachadas en aras de la eficiencia energética ha tenido un efecto negativo, ya que se ha alterado completamente el aspecto de los barrios, eliminando las características formales y cromáticas originales de los edificios y, en general, empeorando el paisaje urbano. Los productos estandarizados para añadir balcones y terrazas pueden tener el mismo efecto, por lo que será necesaria una reflexión estética a la hora de admitir estos sistemas.



Propuesta del arquitecto Jonander Agirre para agregar balcones en un edificio de la calle Egia.

Eje 3: Sistema de prestaciones y subvenciones al alquiler

Estrategia 3.1: Emancipación juvenil

En los últimos años se ha generalizado mucho el debate sobre el alquiler y se ve como un problema que afecta principalmente a la juventud. Vivir de alquiler era históricamente una opción provisional de las personas jóvenes para salir de casa, como primer experimento para vivir sola/o, con amistades o con la pareja. Se entendía como una alternativa económica y temporal que permitía ahorrar y saltar al siguiente paso (la propiedad). El encarecimiento del alquiler ha eliminado totalmente esta capacidad de ahorro y se ha pasado de vivir en alquiler como situación provisional a ser una situación definitiva forzada, debido a la dificultad de acceder al capital inicial necesario para la compra de vivienda en propiedad.

Ante esto, las administraciones públicas han empezado a poner en marcha en los últimos años una serie de medidas específicamente dirigidas a la juventud para contribuir a esta primera transición.

3.1.1. Gaztelagun

Organismos responsables: Ayuntamiento de Pasaia, Gobierno Vasco

Contexto

El programa Gaztelagun es una subvención que gestiona el Gobierno Vasco a través de Alokabide y que se destina directamente al pago de la renta. Dirigido a jóvenes de entre 18 y 35 años, su objetivo es facilitar la primera emancipación.

Es una ayuda que pueden solicitar las personas solas, las familias o las personas que viven en pisos compartidos y la cantidad recibida depende de la renta y del salario.

Las rentas máximas de alquiler subvencionables vienen determinadas por factores como el tamaño del municipio, la capitalidad o la proximidad a las capitales. En el caso de Pasaia, por estar en el área metropolitana de San Sebastián, es:

- Renta máxima de alquiler: 750€

Las personas solicitantes de la subvención deben cumplir una serie de requisitos, siendo los beneficios anuales el requisito más restrictivo.

- Ganancias máximas de la persona beneficiaria:
 - Persona única: Entre 3.000 € y 27.687 €
 - Unidad familiar: Entre 3.000 € y 33.902 €
 - Familia numerosa: Entre 3.000 € y 36.163 €

Existen otros muchos requisitos como no disponer de vivienda en propiedad, no tener vivienda protegida en alquiler o no ser perceptora de la Renta de Garantía de Ingresos u otras rentas de inclusión social.

Propuesta

Continuar con la información y seguimiento del programa. Así mismo, seguir trabajando específicamente con personas que no pueden recibir la subvención y tienen dificultades para el pago de la renta. Se recomienda que toda esta información se facilite a escala comarcal a través de la Agencia de Desarrollo de Oarsoaldea.

3.1.2. Emantzipa

Organismos responsables: Ayuntamiento de Pasaia, Gobierno Vasco

Contexto

Se trata de una subvención directa para favorecer la emancipación de jóvenes de 25 a 29 años, destinada a facilitar el inicio de su proyecto de vida. La subvención puede destinarse tanto al alquiler como a la compra de la vivienda, y son 300 € mensuales que no varían en función del salario.

Es compatible con otras ayudas económicas (Gaztelagun, Prestación Complementaria de Vivienda, Ayudas de Emergencia Social...).

El requisito principal es no disponer de otra vivienda distinta a la vivienda habitual y, en caso de estar en alquiler, que ésta sea su vivienda habitual. Entre las condiciones económicas, tener unos ingresos en la declaración fiscal de 3.000 a 30.000 € en el caso de declaración individual y de 3.000 a 36.500 € en el caso de declaración por pareja.

Propuesta

Al igual que con Gatelagun, seguir informando desde el Ayuntamiento de las subvenciones. Se recomienda informar a escala comarcal a través de la Agencia de Desarrollo de Oarsoaldea.

3.1.3. Subvenciones municipales

Organismos responsables: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

Algunos municipios cuentan con subvenciones destinadas al pago del alquiler. Pasaia, en cambio, no lo tiene por dos motivos. Por un lado, porque el presupuesto municipal es limitado y ha preferido priorizar otros ámbitos. Por otro lado, porque se

Pasaiaiko **ekintza plana** bizitegi merkatuko tentsio eremuen izendapenerako consideran políticamente contradictorias: se entienden como transferencias de dinero público, por la administración a propietarias/os de viviendas.

Propuesta

No se prevén ayudas para el alquiler.

PROPOSAMENA

Estrategia 3.2: Colectivos vulnerables

Aunque el tema de la vivienda es un tema que afecta a toda la sociedad, golpea especialmente a los colectivos más vulnerables. Por ello, la articulación de apoyos específicos mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad es imprescindible para evitar el deterioro de la situación socioeconómica y de exclusión de estos colectivos. En cualquier caso, esta estrategia debería estar relacionada con otros instrumentos de integración.

3.2.1. Derecho subjetivo a la vivienda

Organismos responsables: Ayuntamiento de Pasaia, Gobierno Vasco

Contexto

El Gobierno Vasco tiene activos 34 expedientes relacionados con el Derecho Subjetivo a la Vivienda en Pasaia, de los cuales 16 fueron adjudicatarios de vivienda y 7 se encuentran en situación preferente en la solicitud. Además, 11 personas son perceptoras de la Prestación Económica de Vivienda.

<i>Tipo</i>	<i>Sexo</i>	<i>Total</i>
Adjudicación de vivienda	Hombres	5
	Mujeres	11
Asignación preferente	Hombres	2
	Mujeres	5
Prestaciones Económicas de Vivienda (PEV)	Hombres	2
	Mujeres	9
Total		34

Propuesta

Continuar con la labor de información sobre el Derecho Subjetivo a la Vivienda desde los servicios sociales y de atención de Pasaia, y realizar un seguimiento de la situación de las personas beneficiarias, en colaboración con los servicios sociales del Gobierno Vasco.

3.2.2. Seguimiento de la evolución de las ayudas

Organismos responsables: Ayuntamiento de Pasaia, Gobierno Vasco

Contexto

Además de la PEV existen otro tipo de ayudas para colectivos vulnerables. La Prestación Complementaria de Vivienda, asociada a la RGI o Renta de Garantía de

Ingresos, es la que ofrece mayor cobertura y se dirige a los colectivos con mayores necesidades de acceso a la vivienda, en concreto a la vivienda en alquiler.

Las personas beneficiarias son personas y familias que ya residen en una vivienda de alquiler libre y además de la RGI reciben 300 euros mensuales adicionales para pagar la renta de alquiler. Según el informe diagnóstico, 135 personas percibían esta prestación en Pasaia, de las cuales 104 son mujeres.

Propuesta

Continuar con el trabajo de los SSB en la información y coordinación del acceso a la PCV, informando sobre informando sobre la transformación de la nueva PEV y sobre el cambio de gestión (de Lanbide a la Viceconsejería de Vivienda del GV). Se propone realizar este seguimiento a nivel municipal y comarcal.

PROPOSAMENA

Estrategia 3.3: Medidas fiscales de fomento al alquiler

3.3.1. Bonificación en el IBI en viviendas destinadas a alquiler asequible.

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

El Ayuntamiento de Pasaia tiene una única reducción del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que consiste en:

Se establece una bonificación de la cuota íntegra del impuesto para los bienes inmuebles cuyo uso sea objeto de cesión en programas del Gobierno Vasco en el marco del “Programa de Vivienda Vacía «Bizigune»” regulado por el Decreto 466/2013, de 23 de diciembre, o del “Programa de Intermediación en el mercado de Alquiler de Vivienda libre ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa)”, regulado por el Decreto 144/2019, de 17 de septiembre, o en el marco de otros planes y programas autonómicos, forales o municipales similares.

En cualquier caso, estas bonificaciones suelen tener un valor simbólico, ya que la cantidad de dinero que ahorra el propietario no es el principal factor de decisión.

Propuesta

Mantener las bonificaciones que se conceden actualmente y considerar su posible incremento (ver reflexión 2.2.2). Determinar la aplicación de estas bonificaciones en otros supuestos, recompensando los alquileres cuya renta sea inferior al precio de mercado.

Estrategia 3.4: Garantías para el fomento del alquiler

3.4.1. Difundir información sobre garantías para promover el alquiler de viviendas

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

A pesar de ser un fenómeno cuantitativamente marginal, el miedo a la ocupación, a que se deje de pagar el alquiler o a sufrir daños en la vivienda alquilada ha aumentado en los últimos años entre algunos arrendadores.

Para las personas propietarias que dejan su propiedad en manos de otras personas, el mantenimiento de la integridad del bien y el cumplimiento de lo especificado en el contrato de arrendamiento, son mínimos para su puesta en alquiler. Ante el miedo generalizado a la falta de garantías, algunas personas propietarias han decidido no

alquilar sus viviendas. Ante esta situación, el 29 de enero de 2025 se aprobó un Real Decreto para, entre otras cosas, dotar de garantías jurídicas a la personas arrendadoras de viviendas. El artículo 76 del Decreto abre una línea de garantías que asume el Estado: si las personas vulnerables y jóvenes dejan de pagar o producen daños en la vivienda, la persona propietaria será compensada.

Para la obtención del aval el inquilino deberá cumplir, como mínimo, uno de los dos requisitos siguientes:

- Ser menor de 35 años.
- Encontrarse en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, el otorgamiento del aval requerirá:

- Que la renta del alquiler no supere el índice estatal de referencia al alquiler.
- Depositar la fianza legal obligatoria del contrato de alquiler y sus actualizaciones.
- Suscribir por arrendador y arrendatario el compromiso relativo al aval de alquiler.

A pesar de la existencia de estas garantías, esta información no se ha difundido suficientemente y es posible que algunas personas propietarias desconozcan su existencia.

Propuesta

Difundir información sobre esta garantía para impulsar que las personas propietarias de viviendas vacías puedan ponerlas en alquiler de forma segura. Se recomienda informar a escala comarcal a través de la Agencia de Desarrollo de Oarsoaldea.

Eje 4: Gobernanza y coordinación institucional

El papel de la administración pública, más allá de ofrecer los servicios que son de su responsabilidad, es garantizar el uso adecuado de los recursos que la sociedad ha creado por sí misma. Para ello, es necesario realizar una inspección sobre los usos particulares y contactar y coordinar con los organismos correspondientes para el correcto desarrollo de estos usos.

Dentro de este eje se abordarán las siguientes estrategias

- Estrategias sancionadoras orientadas a movilizar elementos que no cumplen la función social
- Estrategia intervencionista consistente en que la administración pública asuma el control y gestión de los recursos destinados a garantizar la función social de la vivienda.
- Estrategia reguladora, orientada al control de los usos actualmente autorizados, pero que puedan resultar perjudiciales para la función social.
- Estrategia optimizadora, orientada a que los recursos infrautilizados cumplan mejor su función social.
- Gobernanza colaborativa para garantizar el correcto seguimiento del plan.

En cualquier caso, una observación sobre la coordinación: La coordinación de cada municipio con el Gobierno Vasco no es operativa, ya que el Gobierno Vasco no puede gestionar este número de comisiones de coordinación. Además, el mercado de un municipio se mezcla necesariamente con el de los municipios vecinos, por lo que este instrumento de coordinación debería ser a nivel comarcal o de área funcional.

Estrategia 4.1: Estrategia correctora

El objetivo de esta estrategia es movilizar activos que actualmente no están cumpliendo sus objetivos por falta de uso. Políticamente significa reivindicar que "hay bienes que no pueden estar sin utilizar", igual que en el tema de los residuos se reivindica que "no reciclar no es un derecho". En la actualidad, la causa principal de la no movilización de las viviendas vacías radica en el escaso coste de su mantenimiento estando desuso y vacío. Cuando tener algo parado supone un coste suficiente, ello nos obliga a pensar qué hacer con esto.

Ni siquiera preocupa el coste de disponer de una vivienda vacía, lo que supone que las viviendas permanezcan deshabitadas y sin manutención durante años, empeorando el estado del bien.

La conclusión, por tanto, no es sólo la falta de uso del parque de viviendas edificado, sino su deterioro. Diferentes leyes permiten imponer impuestos adicionales sobre las viviendas vacías para obligar a las personas propietarias a movilizarlas. Mantener vacío un elemento con finalidad social debe suponer un coste para el propietario. A menudo, cuando se adoptan este tipo de medidas se establecen costes muy bajos, casi simbólicos, por lo que dichos costes no tienen ninguna capacidad para cumplir el objetivo de la movilización.

A menudo, favorecen una postura contraria a la "naturaleza recaudatoria de la Administración". Por ello, el coste debe ser relevante por dos razones: la primera, para obligar a los propietarios a movilizar o comenzar a considerar seriamente, al menos, la necesidad de movilizar; la segunda, aunque no se movilice, para adquirir recursos propios suficientes para invertir en política de vivienda.

4.1.1. Canon sobre las viviendas vacías

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

Decreto 149/2021, de 8 de junio, de vivienda deshabitada y medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda. La declaración de la vivienda deshabitada conllevará los siguientes efectos:

- Imposición de un canon de vivienda deshabitada.
- Podrá establecerse en régimen de alquiler forzoso en los términos definidos en el artículo 59 de la Ley 3/2015 de Vivienda.
- Se podrán poner multas.

- La Administración podrá proceder a la expropiación forzosa en ámbitos de acreditada demanda de vivienda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Ley 3/2015 de Vivienda.

La cuantía del canon es de 10 euros por cada metro cuadrado de la vivienda que se incrementará un 10 % por cada año que permanezca vigente la declaración de la vivienda, hasta que se triplique el importe inicial. A diferencia del recargo del IBI, este canon puede tener un mayor alcance económico y puede ser determinante en las decisiones que puedan tomar las personas propietarias de viviendas.

Para que esta medida no se conciba como una estrategia meramente recaudadora, el dinero obtenido por estos recargos deberá destinarse directamente al desarrollo de políticas de vivienda.

Propuesta

Iniciar la aplicación del Canon de Vivienda Deshabitada mediante la realización de un registro de viviendas deshabitadas en los términos establecidos por la legislación, así como la declaración de vivienda deshabitada. Hay que tener en cuenta que a veces detrás de una vivienda que la normativa considera deshabitada, puede haber situaciones y dificultades especiales (herencias repartidas, problemas familiares...). Es muy probable que algunos casos haya que estudiarlos de forma individual.

Para que esta medida no se conciba como una estrategia meramente recaudadora, el dinero obtenido por estos recargos deberá destinarse directamente al desarrollo de políticas de vivienda, y concretamente al incremento de la propiedad pública municipal.

Esta medida se regulará mediante una *Ordenanza Municipal reguladora del procedimiento administrativo para la declaración de vivienda deshabitada y de inhabitabilidad*.

4.1.2. Recargo del IBI

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

La Ley 12/2023 permite imponer un recargo del IBI a las viviendas deshabitadas. Esta medida es muy limitada, sobre todo en cuanto a su alcance económico:

Algunos municipios han señalado que las medidas 4.1.1 y 4.1.2 son incompatibles. En caso de que se entienda que efectivamente son incompatibles, habría que aplicar la medida más eficiente, y en este caso consideramos que la aplicación del canon de vivienda deshabitada es más eficaz, aunque la tramitación sea más compleja.

Propuesta

Realizar un seguimiento de las viviendas deshabitadas e ir aplicando el recargo del IBI. En la medida de lo posible, hablar con las personas propietarias sobre las posibilidades de comercialización o alquiler de estas viviendas.

4.1.3. Extremar la supervisión de la situación del alquiler fraudulento

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

Aunque en los últimos años el debate sobre la ocupación ha situado la inseguridad jurídica de las personas propietarias en el centro del debate político y mediático, el fenómeno de la ocupación constituye un problema marginal teniendo en cuenta el tamaño del mercado de la vivienda. La realidad pone de manifiesto que son más frecuentes las situaciones de desprotección y agresiones a inquilinas/os. Aunque los casos más graves corresponden a las infraviviendas, son muy frecuentes los alquileres sin contrato, los que imponen condiciones excesivas y otras situaciones en las que las personas inquilinas más vulnerables son las principales víctimas.

Es habitual en varios municipios: hay algunos casos en los que las personas propietarias se aprovechan de la situación desesperada de algunos inquilinos para alquilar viviendas que no se encuentran en una situación digna.

Esto supone una doble injusticia. Por un lado, porque no se garantiza el derecho a una vivienda digna y, por otro, porque el alquiler no es legal, porque el inquilino está en una situación de indefensión ante otras muchas situaciones: problemas de empadronamiento, de solicitud de ayudas económicas, de escolarización de las/los hijas/os...

Propuesta

Poner en marcha un servicio que permita denunciar de forma segura el fraude por parte de las personas propietarias, para poder denunciar situaciones inadecuadas.

4.1.4. Inhabitabilidad

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

La Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda recoge, entre otras, infracciones en materia de infravivienda, uso inadecuado de la vivienda y condiciones de habitabilidad. La norma también marca un procedimiento para ello, señalando los términos previstos para la declaración de inhabitabilidad, así como los pasos a seguir para dicha

declaración. En Pasaia se detecta el problema de las infraviviendas y de las viviendas sobreocupadas en algunos barrios.

Propuesta

En primer lugar, la regulación de la infravivienda y las viviendas sobreocupadas, tal y como determina la Ley 3/2015 de Vivienda y la normativa sectorial de aplicación. Esta medida se regulará mediante una Ordenanza Municipal reguladora del procedimiento administrativo para la declaración de vivienda deshabitada y de inhabitabilidad.

Posteriormente, proceder a la Declaración de Inhabitabilidad con el fin de finalizar con la infravivienda y las viviendas sobreocupadas, aplicando las consecuencias de esta declaración. *Según el borrador de Ordenanza Municipal por la que se establece el procedimiento administrativo de declaración de vivienda deshabitada y declaración de inhabitabilidad:*

Si la declaración fuera definitiva, deberán adoptarse las medidas de intervención que procedan para restablecer la habitabilidad del inmueble, entre otras, las de fomento, rehabilitación y apoyo; y, en su caso, continuar con la declaración de ruina, o de sustitución, venta o expropiación forzosa.

Estrategia 4.2: Estrategia intervencionista

La Ley del Suelo del País Vasco, en su artículo 176, abre la puerta a la expropiación forzosa en caso de incumplimiento de los deberes urbanísticos establecidos, argumentando una razón de interés público. El artículo 177 contempla una serie de supuestos expropiatorios por motivos urbanísticos. Los redactores de este Plan de Acción entendemos que la ley recoge vías para aplicar estrategias más intervencionistas; el problema, en todo caso, está en el temor, la incertidumbre y la falta de precedentes en la aplicación de estas medidas.

4.2.1. Plantear un sistema de cooperación en áreas de desarrollo residencial

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia. Gobierno Vasco

Contexto

El artículo 177 de la Ley del Suelo Vasco otorga el derecho a la expropiación por razones urbanísticas en determinados casos. Entre ellos, los siguientes:

- La obtención de terrenos y demás bienes y derechos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública o edificaciones industriales o terciarias de fomento o de interés público.
- El incumplimiento de los plazos fijados para la ejecución total o parcial del planeamiento, incluido el deber de edificar.
- La inobservancia de los deberes de conservación y mantenimiento de los inmuebles legalmente exigibles.

La expropiación debería ser el último instrumento, ya que puede generar desconfianza y rencor entre los distintos agentes de la localidad, por lo que resulta más conveniente plantear sistemas de cooperación con las personas propietarias, a la hora de llevar a cabo desarrollos urbanísticos.

Propuesta

Participación activa del ayuntamiento en los suelos pendientes de desarrollo futuro, bien mediante la adquisición de algunos de ellos, o bien siguiendo otros planteamientos. En todo caso, el Ayuntamiento de Pasaia deberá promover la colaboración con las personas propietarias de áreas en las que el ayuntamiento tenga derechos urbanísticos y cuyo desarrollo sea de su interés, con los siguientes objetivos:

- Garantizar que el diseño del desarrollo urbanístico cumpla con los intereses y principios municipales.
- Garantizar su adecuación a las necesidades del Ayuntamiento.

- Conseguir la edificación del máximo número posible de viviendas accesibles.
- Garantizar la coherencia con la red de equipamientos y espacios libres municipales.

Para ello, el ayuntamiento debe ser parte activa en la promoción y desarrollo de los proyectos, bien con sus propios recursos o bien en colaboración con otras administraciones.

PROPOSAMENA

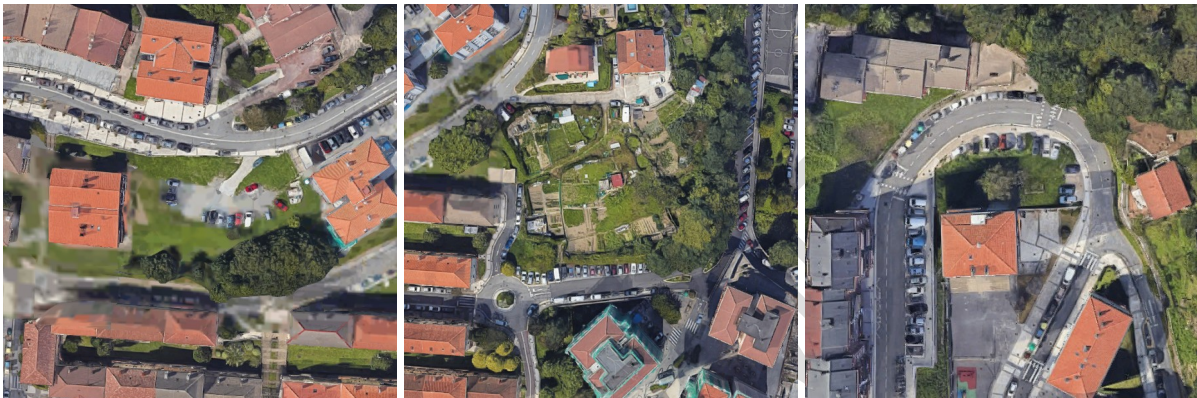
4.2.2. *Activar los proyectos pendientes de desarrollo previstos en el plan*

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia. Gobierno Vasco

Contexto

En Pasaia existen pequeños ámbitos ordenados por las NNSS que no han sido desarrollados y que contribuirían a la finalización de la trama urbana. La activación de estas zonas resulta de interés, no sólo para la obtención de viviendas, sino también para el acondicionamiento de las parcelas que se encuentran en mal estado.

En Pasaia los principales ejemplos son Estrataldea, Izarra y Borda Enea.



El ámbito Larrabide Azpi está en una situación parecida. Sin embargo, en este caso el ámbito se sitúa entre el municipio y el monte Ulía. Se trata de un desarrollo que, más que finalizar la trama urbana, amplía la trama urbana con vivienda unifamiliar de baja densidad. El desarrollo no se ve adecuado por su ubicación y tipología.

Propuesta

Hacer viables estos ámbitos que contribuirían a la finalización de la trama urbana en el contexto de la redacción del PGOU.

Estrategia 4.3: Estrategia reguladora

El objetivo de esta estrategia es priorizar el uso de vivienda en edificios con dicho uso, y limitar (o prohibir directamente) aquellos usos no residenciales lucrativos que se obtengan en los edificios de tipología de vivienda, con el fin de garantizar la función social de la vivienda.

4.3.1. Ejecutar la regulación del alquiler turístico

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia, Gobierno Vasco

Contexto

A día de hoy en Pasaia no se admite destinar la vivienda al alquiler turístico. Hasta ahora ha sido el propio Ayuntamiento quien ha controlado las infracciones.

Aunque las consecuencias del turismo no son tan graves como en San Sebastián, Donibane es un área frágil y las mejoras de Euskotren harán que la bahía de Pasaia sea más accesible para el turismo.

Propuesta

Continuar con el control de las viviendas destinadas a uso turístico. Continuar prohibiendo las viviendas de uso turístico en el contexto de la redacción del PGOU.

4.3.2. Destinar la vivienda a primera residencia

Organismos responsables: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

Un problema cada vez más frecuente en ciudades y pueblos de gran atractivo es que muchas de las personas que compran la vivienda no la compran para vivir en ella. Algunos la utilizan para sacar rentabilidad alquilándolas, o como vivienda vacacional. Esto está ocurriendo cada vez más en capitales turísticas como San Sebastián y no es de extrañar que el impacto de esta situación se extienda a los municipios de su entorno.

Esta ampliación puede ocurrir principalmente en el caso de las viviendas que se destinan al alquiler. En ciudades muy caras la rentabilidad del alquiler no suele ser muy elevada, ya que para recuperar la inversión es necesario un plazo muy largo, pero en muchos municipios del área metropolitana los precios suelen ser más baratos y la demanda es similar. En consecuencia, es habitual estar en el punto de mira de los especuladores que buscan la rentabilidad.

Para evitarlo, algunas ciudades han decidido que la vivienda no puede adquirirse para especulación y que debe estar orientada a vivir en ella. Para ello, se establecen condiciones como el empadronamiento en la ciudad o la imposibilidad de revenderla hasta transcurridos varios años desde su compra.

Propuesta

Estudiar la posibilidad de adoptar medidas legales para destinar las viviendas que se adquieran en el municipio a primera residencia o alquiler protegido. A estos efectos, se pueden analizar medidas como la necesidad de que la persona compradora se empadrene en el ayuntamiento o la obligatoriedad de fijar un precio limitado a la hora de alquilar la vivienda adquirida.

4.3.3. Limitación del precio del alquiler

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia, Gobierno Vasco

Contexto

Desde la aprobación de la Ley 12/2023, del derecho a la vivienda, uno de los recursos más importantes que permite la declaración de zona de mercado de vivienda tensionado es el que permite establecer un límite a la renta de alquiler. A pesar de su novedad en el Estado español, se trata de un recurso ampliamente extendido en toda Europa, a través del cual se establece un precio de alquiler, dentro de un precio de referencia, en función de las características de la vivienda. Es decir, el precio se establecerá sobre la base de unas características "objetivas", no por la presión que pueda ejercer el mercado. Aunque no es un instrumento que sirva para garantizar el derecho a la vivienda, sí limita el negocio que se puede hacer con la vivienda, posibilitando el mantenimiento y/o reducción de precios.

La Ley 12/2023 introdujo modificaciones en la Ley 29/1994 reguladora del alquiler en el Estado español. En el artículo 17 de esta Ley se establece el valor de la renta, señalando en su punto primero que la renta de alquiler es libre, es decir, se establecerá en función de la demanda y la oferta. En el marco de esta base, la Ley de 2023 estableció 2 notables excepciones.

1. Cuando la vivienda se encuentre ubicada en una zona de mercado residencial tensionado, el nuevo contrato de arrendamiento no podrá superar el precio del contrato vigente en los últimos 5 años, tras la aplicación de la actualización anual de la renta. Este precio podrá incrementarse hasta un máximo del 10% cuando se cumpla alguna de las siguientes condiciones:
 - a. Cuando la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación.

- b. Cuando se hayan realizado mejoras que supongan un ahorro de energía no renovable del 30%.
 - c. Cuando se hayan ejecutado actuaciones de mejora de la accesibilidad.
 - d. Cuando el contrato de arrendamiento se firme por un periodo de diez o más años.
2. En el caso de los grandes propietarios¹⁷, la renta de los nuevos alquileres deberá establecerse dentro del índice de precios, condicionado por la ubicación y características de la vivienda.

De esta forma, la declaración de la zona de mercado residencial tensionado proporciona recursos para limitar el incremento del precio del alquiler que ha llevado a esta situación y mantenerla dentro de unos valores razonables. En cualquier caso, al igual que ocurre con el alquiler, la venta también conduce a que una zona sea tensionada, pero la ley no establece recursos ante este problema. Una de las consecuencias de puede acarrear es que una parte del parque residencial en alquiler pase a la venta, buscando una mayor rentabilidad. Y aunque ello incrementa la oferta de venta, el hecho de que el valor de esta oferta no esté limitado puede llevar al encarecimiento la vivienda.

Propuesta

Que junto con la declaración de zona residencial, a efectos de la definición de gran propietario, se considere a las personas físicas o jurídicas que tengan en propiedad más de 5 bienes inmuebles en Pasaia. En consecuencia, establecer medidas de control para garantizar que los contratos de alquiler que se suscriban en sus viviendas cumplen con el índice de precios.

Igualmente, junto con la declaración de la zona de mercado residencial tensionado, deberían establecerse medidas de control para garantizar que los nuevos contratos de alquiler que se suscriban no superen el precio del anterior.

4.3.4. Ordenanza Municipal por la que se establece el procedimiento administrativo de declaración de vivienda deshabitada y declaración de inhabilitabilidad:

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia.

¹⁷Se consideran grandes propietarios las personas físicas o jurídicas con más de 10 inmuebles distintos de garajes o trasteros, o cuando la superficie de sus inmuebles supere los 1.500 m². Este criterio podrá adaptarse a la declaración de zonas de mercado de vivienda tensionada, afectando a personas con más de 5 inmuebles.

Contexto

Los artículos 56 a 64 de la Ley 3/2015 de vivienda de Euskadi prevén el desarrollo de las medidas a adoptar por incumplimiento de la función social de la vivienda, en concreto la regulación de la vivienda deshabitada y la declaración de inhabitabilidad. Asimismo, el artículo 17.7 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi reconoce que la planificación, programación y gestión de viviendas es una de las competencias propias de los municipios.

Propuesta

Aprobar la *Ordenanza Municipal para el establecimiento del procedimiento administrativo de declaración de vivienda deshabitada y de inhabitabilidad*, que tendrá cuatro apartados principales según el borrador que está elaborando el Ayuntamiento:

- Título primero. Función social de la vivienda
- Título segundo. La vivienda deshabitada (ver medida 4.1.1.)
- Título tercero. Políticas de Fomento del Alquiler (ver medida 2.1.1)
- Título cuarto. Inhabitabilidad (ver medida 4.1.4)

Estrategia 4.4: Estrategia optimizadora

El objetivo de esta estrategia es hacer un uso más intensivo de los espacios y edificios ya construidos, favoreciendo un incremento de la población en un mismo espacio, fomentando nuevos usos en zonas en desuso y trasladando usos inadecuados en zonas aptas para la vivienda, entre otros.

Según se ha analizado en la fase de diagnóstico, en torno al 30% de las unidades familiares de Pasaia son unipersonales. Si tenemos en cuenta que la superficie media de las viviendas de Pasaia es de 83 m², se puede considerar que, al margen de las variables, existen muchas viviendas "infrautilizadas". Sabiendo que el espacio es una cualidad en sí misma y que es también muestra de una buena calidad de vida, el uso óptimo del suelo exige también una racionalización de las unidades de vivienda. Todo ello con la cautela de que esta estrategia de racionalización y optimización no se convierta en apología de las infra-casas. Teniendo en cuenta que la ley de habitabilidad tiene herramientas suficientes para evitar esto, hay que plantear cómo optimizar el uso de las viviendas.

4.4.1. Intercambio de vivienda

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

Las necesidades de vivienda a lo largo de las distintas etapas de la vida son diferentes, debido al crecimiento y la reducción de la familia, y la rigidez estructural de las viviendas dificulta su adaptación a estos cambios y necesidades. A nivel local es posible la creación de una red de intercambio de viviendas en la que, en función de la necesidad, el Ayuntamiento pueda intermediar en el intercambio de viviendas entre propietarios particulares, por un plazo determinado o de forma definida.

Propuesta

Estudiar la posibilidad de poner en marcha un servicio que ponga en contacto a las personas que quieran buscar una vivienda que se adapte mejor a sus necesidades. Este servicio puede ser el mismo que ofrezca otros servicios relacionados con la vivienda.

Algunas iniciativas que habría que llevar a cabo:

- Campaña de información para fomentar la compartición.
- Valorar experiencias y promover su compartición.
- Adopción de medidas de mejora y adaptación del programa basadas en experiencias.

4.4.2. *Estudio de alternativas residenciales para personas mayores*

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

Muchas de las personas que viven solas son mayores, solteras o viudas, que a menudo necesitan ayuda, aunque no requieran cuidados integrales. Las viviendas dotacionales y las cooperativas de personas mayores suelen estar orientadas a cubrir estas necesidades.

Propuesta

Las alternativas residenciales para las personas mayores se pueden analizar en dos direcciones:

- Posibilidad de ofrecer una vivienda dotacional a cambio de poner su vivienda en alquiler social, por ejemplo a través del programa Bizilagun. Estos intercambios, en todo caso, deben tener una garantía jurídica adecuada.
- Pensar en recursos para poner en contacto a personas en situación de soledad no elegida, con el fin de compartir vivienda o buscar soluciones similares.

En relación con esto, véase la medida 1.2.1. (Estudiar las posibilidades de intensificación de los equipamientos de baja edificabilidad) y, en particular, lo que se dice sobre el edificio *Instituto Social* de la Marina.

4.4.3. *Aprovechar la oportunidad que ofrece el centro Adinberri*

Organismo responsable: Ayuntamiento de Pasaia

Contexto

Se encuentra en construcción el nuevo centro de envejecimiento saludable Adinberri. El servicio principal de esta espacio será una residencia de ancianos con 124 plazas. Habrá 18 viviendas protegidas y un centro de día. El edificio se ubicará en una zona accesible de Euskadi etorbidea, y permitirá llevar a cabo las medidas a las que se refieren los puntos 4.4.1 y 4.4.2. En primer lugar, se trasladarán las viviendas tuteladas que actualmente tiene el Ayuntamiento de Pasaia en San Pedro.

Propuesta

Destinar las viviendas que gracias a Adinberri se puedan liberar en Pasaia, sean o no tuteladas, a la emancipación de las personas jóvenes a través del sistema municipal de alquiler en función de la renta.

4.4.4. Bajar los negocios a pie calle

Organismo responsable: Pasaiaiko Udala

Contexto

Las actividades económicas tienen una función social en nuestras ciudades y pueblos. De la misma manera que la gente vive en las viviendas, la gente socializa y trabaja en los comercios y locales, ya que la reproducción social de la sociedad se da en las calles y tiendas. El comercio, además, aporta vitalidad y seguridad a la calle: Jane Jacobs hablaba de "Eyes on the street", los ojos de la calle. Una calle llena de tiendas y gente es más agradable en general y aumenta la percepción de seguridad.

En las últimas décadas, factores como el cambio de hábitos de vida, los cambios en las formas de compra, el aumento de las rentas o la pérdida del prestigio de algunos tipos de trabajo han afectado al comercio de la calle, siendo cada vez más habitual ver locales vacíos en nuestro paisaje urbano.

Esto ha dado lugar a diferentes situaciones, una de ellas, el cambio de uso de muchos de estos locales a un uso residencial, mezclándose así viviendas y espacios para actividades comerciales. Consideramos que esta situación requiere de una serie de medidas de control. Junto con la redacción de la ordenanza de conversión de plantas bajas a viviendas, consideramos que deben ser dinamizadas de otra manera.

Algunas actividades económicas se ubican en viviendas ordinarias. Aunque las más frecuentes son las oficinas, también se prestan servicios de peluquería, dentista y fisioterapia. Esto ocurre especialmente en Antxo y Trintxerpe y, en realidad, no está legalmente permitido.

Esto, además, puede producir un doble efecto adverso. Por un lado, porque reducen la oferta de vivienda y, por otro, porque reducen la vitalidad de calle. Si esta situación se diera en una zona donde la oferta de espacios comerciales se encuentra agotada, la situación sería diferente, pero teniendo en cuenta que muchas plantas bajas de Pasaia están vacías, bajar los comercios de las viviendas a la calle supondría un doble beneficio, revitalizar dichos comercios y aumentar la oferta de vivienda.

Propuesta

Adoptar medidas de fomento para bajar a calle los negocios establecidos en viviendas habituales. Para ello, deberían promoverse subvenciones específicas destinadas a la rehabilitación o al pago del alquiler. Del mismo modo, sería necesario realizar un registro de los locales vacíos y mediar con sus propietarios. Al aplicar esta primera medida se haría un "banco de locales" y se compartiría con aquellos negocios que quieran acogerse a esta segunda medida.

En este sentido, las ayudas pueden regularse mediante ordenanza en el contexto de una reflexión general sobre las bonificaciones de los impuestos ICIO e IBI.

- Bonificaciones del ICIO en obras a ejecutar por en comercios que bajen a planta baja.
- Bonificaciones sobre el IBI durante los primeros años

En cualquier caso, no creemos que estas bonificaciones sean factores determinantes a la hora de bajar un negocio a calle.

Esta medida va a suponer la liberación de una vivienda, pero es posible que una vez desplazado, las personas propietarios de la misma la vendan a precio de mercado. El hecho de que una nueva vivienda se haya puesto en el mercado no supone por sí misma incrementar el número de viviendas asequibles, por lo que convendría que, mediante una negociación con el Ayuntamiento, se destinaran a alquiler social. Se puede estudiar la siguiente medida:

- Compra por derecho de tanteo por parte del Ayuntamiento (o, en su defecto, del Gobierno Vasco, teniendo en cuenta el bajo presupuesto municipal) de la vivienda liberada.

Nota:

Consideramos que esta medida requiere una observación especial. Pasaia cuenta con un reducido número de edificios destinados a actividades económicas, como el racionalista edificio Rederia de la Plaza Gudari. Vemos fundamental mantener la actividad económica en los barrios, por lo que no recomendamos convertir edificios como éste en viviendas.



Edificio Rederia Imagen: Ezekiel Collantes e Irati Otamendi

Por su tipología, también nos parece interesante la restauración del edificio Bianchi de Antxo como edificio de oficinas (o edificio multifuncional con oficinas) (ver medida 1.3.2. Fomento de la innovación a través de concursos).

PROPOSAMENA

Estrategia 4.5: Gobernanza colaborativa

4.5.1. Mecanismos para el seguimiento del plan

Organismo responsable: Pasaiaiko Udala

Contexto

El seguimiento del Plan de Acción es necesario para garantizar el cumplimiento de las propuestas que se detallan en el mismo y conocer si se están dando los frutos esperados. Se plantean dos fórmulas para ello.

Propuesta

Este Plan propone dos posibles foros de seguimiento del Plan:

- Foro de Vivienda de Pasaia. En este foro, que presidirá el alcalde, participarán los partidos políticos municipales y miembros del consejo asesor de Urbanismo y Medio Ambiente, entre otros.
- Una mesa de coordinación político-técnica a escala comarcal con el objetivo de analizar la evolución del mercado de la vivienda en Oarsoaldea (ver último párrafo de la introducción del eje 4).

Cronograma

EJE ESTRATEGIA ACTUACIÓN	2025/ 2026	2026/ 2027	2027/ 2028
EJE 1 FOMENTO DEL ALQUILER ASEQUIBLE			
1.1 Nuevos desarrollos urbanos			
1.1.1. Puesta a disposición del Departamento de Vivienda de solares de propiedad pública	x		
1.1.2. Fomento de proyectos residenciales intergeneracionales en nuevos desarrollos	x	x	x
1.2 Promoción de vivienda dotacional			
1.2.1 Analizar las posibilidades de intensificación de los equipamientos de baja edificabilidad	x	x	x
1.2.2. Restauración de edificios completos			x
1.3. Facilitar la promoción de la vivienda a través del diseño			
1.3.1. Fomentar la innovación a través de concursos	x		
1.4. Alternativas de transformación urbana			
1.4.1. Ámbito de Luzuriaga		x	
1.4.2. Cooperativa de viviendas en cesión de uso en Papin		x	
1.4.3. Analizar las transformaciones de las zonas perimetrales del puerto	x	x	x
EJE 2 PARQUE DE EDIFICIOS RESIDENCIALES Y REGENERACIÓN URBANA			
2.1 Estrategia difusa de calificación de la vivienda protegida			
2.1.1. Actuaciones dotacionales		x	
2.1.2. Revisión de la ordenanza de ejecución de viviendas en plantas bajas	x		
2.1.3. División de viviendas		x	
2.2 Renovación del parque residencial			
2.2.1 Subvenciones destinadas a la regeneración de edificios		x	
2.2.2. Reflexión sobre las bonificaciones para promover la regeneración de edificios	x	x	x
2.2.3. Autorización de ampliaciones de edificios mediante balcones		x	
EJE 3 SISTEMA DE PRESTACIONES Y SUBVENCIONES AL ALQUILER			
3.1 Emancipación juvenil			
3.1.1. Gaztelagun	x	x	x
3.1.2. Emantzipa	x	x	x
3.1.3. Subvenciones municipales	x	x	x
3.2 Colectivos vulnerables			
3.2.1. Derecho subjetivo a la vivienda	x	x	x
3.2.2. Seguimiento de la evolución de las ayudas	x	x	x
3.3 Medidas fiscales de fomento al alquiler			
3.3.1 Bonificación del IBI para viviendas que se pongan en		x	x

EJE ESTRATEGIA ACTUACIÓN	2025/ 2026	2026/ 2027	2027/ 2028
alquiler asequible.			
3.4 Garantías para el fomento del alquiler			
3.4.1. Difundir información sobre garantías para promover el alquiler de viviendas	x	x	x
EJE 4 GOBERNANZA Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL			
4.1 Estrategia correctora			
4.1.1 Canon sobre las viviendas vacías	x	x	x
4.1.2. Recargo del IBI	x	x	x
4.1.3. Extremar la supervisión de la situación del alquiler fraudulento	x	x	x
4.1.4. Inhabitabilidad			x
4.2 Estrategia intervencionista			
4.2.1. Plantear un sistema de cooperación en áreas de desarrollo residencial		x	
4.2.2. Activar los proyectos pendientes de desarrollo previstos en el plan	x		
4.3 Estrategia reguladora			
4.3.1 Ejecutar la regulación del alquiler turístico	x	x	x
4.3.2. Destinar la vivienda a primera residencia	x	x	x
4.3.3. Limitación del precio del alquiler	x	x	x
4.3.4. Ordenanza Municipal por la que se establece el procedimiento administrativo de declaración de vivienda deshabitada y declaración de inhabitabilidad	x		
4.4 Estrategia optimizadora			
4.4.1 Permuta de vivienda	x	x	x
4.4.2. Estudio de alternativas residenciales para personas mayores	x		
4.4.3. Aprovechar la oportunidad que ofrece el centro Adinberri			x
4.4.4. Bajar los negocios a pie calle		x	X
4.5 Gobernanza colaborativa			
4.5.1 Mecanismos de seguimiento del plan	x		

Epílogo

Donostialdea Ciudad Continua, políticas comunes



Estructura urbana dispersa de Donostialdea

Algunas de las medidas que se proponen afectan exclusivamente a nivel municipal o utilizan recursos de nivel municipal. El ámbito de la declaración de Zona Residencial Tensionada es municipal y es en este contexto en el que se circunscribe la estrategia y las medidas propuestas hasta la fecha, si bien consideramos imprescindible la lectura a otra escala.

Pasaia, situado en el área metropolitana de Donostialdea, es el contexto en el que se desarrollan actualmente las dinámicas económicas y sociales, si bien la identidad y el testimonio en nuestros pueblos siguen siendo elementos muy importantes en la planificación de la vida. Muchas de las medidas propuestas pueden tener un recorrido o impacto muy reducido a escala municipal, pero al tratarse de medidas de carácter territorial su impacto podría crecer exponencialmente.

Por ello, se considera imprescindible desarrollar el debate sobre el problema de la vivienda a nivel comarcal, lo que requerirá instrumentos de gestión y coordinación supramunicipales. La construcción de este proyecto conjunto contribuirá a dar respuestas estructuradas y coherentes a una problemática que afecta a todo el territorio.