

01 /

**CIUDAD DE PROXIMIDAD E
INFRAESTRUCTURAS CLAVE**

RESUMEN SESIÓN 1

Contenidos

1.Contexto de la sesión	4
2.Definición del ámbito: Ciudad de proximidad e infraestructuras clave	5
3.Condiciones marco en el camino hacia el futuro: Diagnóstico inicial	6
4.Contribuciones al diagnóstico desde las personas participantes	
Ideas clave y Retos de futuro	12
5.Conclusiones para la continuidad del debate	15

Contexto de la sesión

Objetivo

Consensuar un diagnóstico de partida basado en un análisis sistémico del ámbito, identificando los elementos clave y las cuestiones estratégicas que estructurarán el trabajo posterior.

Datos de la sesión

Lugar y fecha:

Ayuntamiento de Donostia / San Sebastián

23 de Junio, 2026

Duración de la sesión:

3 horas

(16:00 – 19:00)

Número de personas participantes:

19

Mujeres: 7

Hombres: 12

Definición del ámbito: Ciudad de proximidad e infraestructuras clave

La forma en que nos movemos condiciona nuestra vida cotidiana. Este ámbito invita a reflexionar sobre cómo construir una Donostia más conectada, accesible y cercana, donde las personas puedan acceder con facilidad a los servicios, equipamientos y oportunidades que necesitan en su día a día.

La reflexión abordará el equilibrio entre la ciudad de proximidad y las infraestructuras necesarias para responder a los retos de movilidad, sostenibilidad y cohesión territorial, garantizando que todos los barrios permanezcan bien conectados entre sí y con su entorno.

Punto de partida

Movilidad sostenible y accesible
Ciudad de proximidad
Transporte público y conexiones estratégicas
Espacio urbano para las personas
Infraestructuras para el futuro

Condiciones marco en el camino hacia el futuro: Diagnóstico inicial

En la elaboración de este diagnóstico inicial ha participado la Dirección de Urbanismo Sostenible, Donostiako Etxegintza y la Dirección de Mantenimiento y Servicios Urbano del Ayuntamiento de Donostia / San Sebastián.

Para obtener información más detallada, consulte el informe inicial, disponible en el sitio web www.donostia.eus/donostiarr2040

Urbanismo y ciudad de proximidad

Conviene comenzar con el concepto de ciudad de los quince minutos, o ciudad de proximidad, del que tanto se ha hablado en los últimos años. En esencia, la idea consiste en vivir en barrios donde sea posible realizar las actividades cotidianas a pie o en bicicleta en un radio de quince minutos. Aunque sabemos que este objetivo no siempre es alcanzable, constituye el principio que inspira este modelo urbano.

Sin embargo, este planteamiento también presenta dificultades. Basta observar la evolución de nuestras ciudades para comprobar que, con el paso del tiempo, han experimentado un crecimiento cada vez más extenso y disperso. Frente al modelo tradicional de ciudad compacta, hoy predominan formas urbanas más extendidas, lo que dificulta que todos los servicios y actividades queden al alcance de la población en distancias tan reducidas. Además, hemos localizado nuestras infraestructuras estratégicas en ese territorio urbano disperso. Por ello, surge una cuestión fundamental: ¿cómo hacer posible, o cómo gestionar, un urbanismo de proximidad o una ciudad de proximidad en un contexto de ciudad dispersa? Se trata, en cierto modo, de una paradoja.

En este contexto, el caso de Donostia plantea tres cuestiones principales. La primera se refiere a cómo gestionar el concepto de proximidad en una ciudad dispersa. La segunda toma como referencia un ámbito concreto que ejemplifica este modelo: el eje Anoeta-Hospitales-Miramon-Errekalde, configurado como una nueva centralidad urbana cuya relevancia, quizá, aún no ha sido plenamente reconocida.

La tercera cuestión propone una nueva estrategia basada en tres líneas de actuación complementarias: el urbanismo, la movilidad y la gobernanza. Entendemos que solo mediante la integración de estos tres ámbitos será posible avanzar hacia un modelo de ciudad de proximidad adaptado a la realidad urbana actual.

La Ley de Movilidad del País Vasco incorpora entre sus principios la conocida pirámide invertida de la movilidad, un concepto ampliamente asumido en los últimos años. Este modelo sitúa en primer lugar a los modos activos, como el desplazamiento a pie y en bicicleta; en segundo lugar, al transporte colectivo; y, únicamente cuando no existe otra alternativa, al vehículo privado motorizado.

Aunque existe un amplio consenso sobre estos principios, la realidad, como todos sabemos, dista de responder plenamente a este planteamiento. La cuestión, por tanto, es cómo hacerlos efectivos en la ciudad que tenemos hoy.

Con este objetivo, es interesante observar tres realidades urbanas diferentes: la ciudad compacta; la ciudad dispersa, que caracteriza buena parte del desarrollo urbano actual; y los barrios más periféricos, que también constituyen una parte esencial de Donostia y que, de forma progresiva, se han ido consolidando como barrios predominantemente residenciales o dormitorios.

Para complementar esta visión, el Gobierno Vasco publica cada cuatro años una encuesta de movilidad cuyos resultados constituyen una valiosa fuente de información. La última edición se realizó en 2021 y ofrece una radiografía detallada de los distintos barrios de la ciudad.

A partir de estos datos podemos analizar diferentes ámbitos urbanos. Comenzaremos por dos zonas representativas de la ciudad compacta, entre ellas el centro de Donostia. Este ámbito cuenta con una población aproximada de 22.000 habitantes, presenta una elevada densidad urbana y concentra también un importante número de puestos de trabajo.

En el caso del centro de la ciudad, casi la mitad de los viajes responden a actividades de ocio, cultura o deporte, mientras que aproximadamente una cuarta parte están relacionados con el trabajo.

Los datos muestran, además, que los desplazamientos procedentes de fuera de San Sebastián son especialmente numerosos y se realizan mayoritariamente en vehículo privado. No obstante, el uso de modos de transporte sostenibles sigue siendo muy significativo. En el centro de la ciudad, por ejemplo, la mayor parte de los desplazamientos se realizan de forma sostenible, con más del 50% de los viajes efectuados a pie o en bicicleta. Asimismo, el Centro registra diariamente cerca de 283.000 desplazamientos, de los cuales aproximadamente una cuarta parte se realizan en vehículo privado. Los viajes procedentes de otros barrios de Donostia presentan una elevada proporción de modos sostenibles, mientras que los desplazamientos que llegan desde fuera de la ciudad, unos 52.000 al día, se efectúan mayoritariamente en coche, alcanzando cerca del 60%. En Amara Berri se observa un patrón similar, aunque con un volumen de desplazamientos ligeramente inferior. En este caso, el vehículo privado representa el 26% del total de los viajes. Los desplazamientos internos y los procedentes de otros barrios de Donostia muestran un menor uso del coche, inferior al 20%, mientras que en los viajes con origen fuera del municipio este porcentaje se aproxima al 70%.

En las áreas de ciudad dispersa los patrones de movilidad difieren de los observados en los tejidos urbanos compactos, como el Centro o Amara Berri. En Aiete, por ejemplo, la menor densidad de población y la escasa concentración de empleo se traducen en un mayor protagonismo del vehículo privado, aunque el ocio, la cultura y el deporte siguen siendo el principal motivo de desplazamiento, mientras que los viajes por trabajo representan aproximadamente una cuarta parte del total.

En el eje Miramón-Hospitales la situación es diferente. La población residente es reducida, pero existe una elevada concentración de empleo. En consecuencia, los desplazamientos laborales constituyen casi la mitad de los viajes, seguidos de los relacionados con los cuidados, debido al peso del complejo hospitalario. En este ámbito, el transporte público desempeña un papel relevante.

Por su parte, Altza presenta una situación intermedia, con una oferta limitada de empleo y una población moderada. Los desplazamientos por motivos de cuidados son los más frecuentes, mientras que los viajes por trabajo representan alrededor de una cuarta parte del total. Además, destaca por registrar uno de los mayores niveles de uso del transporte público entre los barrios de Donostia.

Los desequilibrios urbanos en Donostia

8

En nuestra ciudad existe una brecha geográfica significativa, especialmente marcada por la relación Este-Oeste. Esta diferencia está estrechamente vinculada a la localización de los espacios tecnológicos urbanos y de los ámbitos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). La concentración de estas actividades en determinados puntos del territorio genera nuevas centralidades, pero también provoca desequilibrios y problemas de movilidad.

Hace no tanto tiempo, nuestros barrios presentaban una mayor mezcla de usos: la actividad industrial y los lugares de residencia de los trabajadores se encontraban próximos entre sí. Sin embargo, con el paso del tiempo, gran parte de los centros de trabajo asociados a grandes infraestructuras se han desplazado fuera de los núcleos urbanos, hacia áreas periféricas con una mayor dependencia del vehículo privado.

El caso de Bilbao con el Parque Tecnológico de Zamudio o el de Vitoria-Gasteiz con Miñano son ejemplos claros de esta tendencia. Estos espacios tecnológicos se han consolidado en la periferia urbana y su accesibilidad está condicionada, en gran medida, por el automóvil. En Donostia se ha producido un proceso similar, aunque con algunas particularidades. Miramon representa un modelo intermedio dentro de un eje estratégico que conecta Errekalde, Galarreta, Miramon, Hospitales y Anoeta. A lo largo de este corredor se concentran infraestructuras y actividades de gran relevancia, como la estación de EuskoTren, Leguamek, los tanatorios, Errekalde, Chillida Leku, Galarreta Orona, Tecnalia, Diario Vasco, Basque Culinary Center, CAF, Multiverse o la Policlínica, entre otros.

En términos generales, podemos hablar de la existencia de dos Donostias, e incluso de tres. Por un lado, encontramos el microcentro —utilizando el concepto del urbanista Parcerisa—,

caracterizado por una elevada densidad urbana, una gran mezcla de usos y una congestión frecuente. Por otro lado, existe una nueva centralidad urbana, menos densa y con menor diversidad funcional, pero que concentra importantes flujos de movilidad y genera episodios de congestión, especialmente en las horas punta de entrada y salida laboral.

Finalmente, encontramos una tercera Donostia formada por barrios predominantemente residenciales o dormitorios: áreas con menor densidad, escasa actividad económica y, por tanto, una menor mezcla de usos. El reto actual consiste en revertir estos desequilibrios, avanzar hacia una mayor integración urbana y conseguir una ciudad más equilibrada, conectada y próxima. En este contexto, desde el urbanismo surgen algunas preguntas fundamentales. La primera es si es posible continuar ampliando la ciudad sin seguir ocupando más suelo. En los últimos veinte años, San Sebastián ha incrementado su población aproximadamente un 5%, mientras que el consumo de suelo ha aumentado un 19%. Ante esta evolución, la cuestión es hasta dónde podemos mantener este modelo de crecimiento extensivo.

La segunda pregunta se refiere a la posibilidad de desarrollar un urbanismo de proximidad en una ciudad cada vez más dispersa. Cuando la estructura urbana está más segregada, con barrios predominantemente residenciales por un lado y zonas de actividad económica y empleo por otro, los flujos de movilidad tienden a concentrarse en determinados puntos de la ciudad y en franjas horarias concretas, aumentando los problemas de congestión y dependencia del transporte motorizado.

En este contexto, adquieren especial importancia los proyectos de transformación y reutilización de espacios e infraestructuras existentes. La incorporación de nuevos usos, por ejemplo, en antiguos polígonos o áreas mono-funcionales, representa una oportunidad para generar entornos más diversos y equilibrados. Avanzar hacia una mayor mezcla de usos será esencial para construir una ciudad más próxima, equilibrada y sostenible.

La movilidad intermodal como modelo eficiente

El urbanismo condiciona la movilidad. La distribución de los usos urbanos y la configuración de la ciudad son factores clave para garantizar un transporte público más eficiente.

En términos de movilidad pública, el caso de DBUS muestra una evolución positiva hasta 2020, con un crecimiento sostenido del uso del autobús, cercano al 2% anual. La pandemia supuso una ruptura de esta tendencia, reduciendo aproximadamente a la mitad el número de viajeros y generando un fuerte impacto en la empresa. Tras la recuperación de la actividad, se esperaba un retorno rápido a los niveles anteriores, pero la evolución fue más lenta de lo previsto.

Esta situación, compartida por otros sistemas de transporte público, llevó a distintas administraciones a impulsar medidas para recuperar la demanda, especialmente mediante políticas tarifarias que continúan vigentes. En este contexto, las previsiones para 2026 apuntan a que DBUS superará los 34 millones de viajes anuales.

Es importante destacar que San Sebastián cuenta con cuatro operadores principales de transporte público, aunque el referente indiscutible es DBUS. Como segundo operador destaca EuskoTren, que en 2025 alcanzó los 4 millones de viajes. La puesta en servicio y consolidación del Topo permitirá incrementar la demanda del transporte público, aunque el impacto sobre DBUS será limitado y se concentrará únicamente en algunas líneas concretas. Por ello, el autobús urbano continuará siendo el principal modo de transporte público para los desplazamientos de los donostiarros.

El tercer operador es DBIZI, el sistema público de bicicleta compartida, que presenta una evolución positiva con alrededor de 1,3 millones de usos. En determinados periodos, su demanda incluso supera la de algunas líneas de DBUS, consolidándose como un elemento complementario dentro de la red de movilidad sostenible.

Finalmente, Lurraldebus completa este sistema de transporte público, con aproximadamente 700.000 viajeros registrados entre 2024 y 2025.

En términos de lograr una movilidad intermodal en nuestros ejes urbanos, uno de los principales retos actuales es la gestión de los flujos de movilidad en determinados ámbitos de la ciudad. El eje Miramon-Hospitales es un buen ejemplo: alrededor de 10.000 viajeros utilizan diariamente las paradas de Miramon y Hospital, de los cuales aproximadamente dos tercios corresponden al ámbito hospitalario. Con unos 15.000 trabajadores en este eje y una limitada capacidad de aparcamiento, el autobús concentra una gran demanda en hora punta, generando tensiones e ineficiencias en el sistema.

Además, los patrones de movilidad de los trabajadores son muy diversos, con orígenes repartidos por toda Gipuzkoa y otros territorios próximos. Esta dispersión responde a la realidad policéntrica del territorio y no debe entenderse como un problema en sí misma, pero sí plantea una mayor complejidad para el transporte público. Frente a la preferencia habitual por los desplazamientos directos, es necesario avanzar hacia una cultura de la intermodalidad, donde los intercambios entre modos de transporte sean una parte natural del viaje.

En este sentido, el desarrollo de ejes estratégicos como Errekalde-Galarreta-Miramon-Hospital-Anoeta ofrece una oportunidad para articular una nueva movilidad territorial. La futura mejora de las conexiones ferroviarias permitirá acercar usuarios desde puntos más alejados, pero será necesario reforzar los nodos de intercambio, entendidos no solo como estaciones, sino como verdaderos espacios urbanos de conexión.

Anoeta ya muestra el potencial de este modelo: alrededor del 15% de los usuarios que llegan en tren utilizan DBUS como enlace, lo que supone aproximadamente 400.000 transbordos anuales. Esta realidad demuestra que la intermodalidad ya existe y que puede convertirse en una estrategia clave para mejorar la movilidad de Donostia y Donostialdea.

Desde la perspectiva de la gobernanza, es importante reconocer que nuestro territorio presenta una elevada fragmentación competencial, con la participación de administraciones de

diferentes niveles. Esta diversidad no constituye un problema en sí misma, pero sí plantea el reto de mejorar la coordinación y la colaboración entre los distintos agentes implicados.

La Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi establece precisamente que la coordinación, la cooperación, la integración de la operación y la corresponsabilidad entre administraciones son elementos fundamentales para avanzar hacia un sistema de movilidad sostenible. Esta colaboración debe involucrar a todos los operadores y entidades que forman parte del sistema de transporte, como Euskotren, Lurraldebus y DBUS, así como a otros operadores de autobús que actúan en el ámbito de Gipuzkoa.

La Ley de Movilidad también plantea la posibilidad de incorporar medidas de carácter fiscal y económico, como tasas, destinadas a contribuir a la financiación del transporte público. Aunque este tipo de instrumentos no siempre son fáciles de implementar ni cuentan con una aceptación inmediata por parte de la ciudadanía, existen experiencias internacionales y cercanas que muestran su potencial.

Pensando en la Donostia de 2040, el reto pasa por avanzar hacia un modelo urbano más mixto, una movilidad más intermodal y una gobernanza más colaborativa. Estos tres elementos serán fundamentales para construir una ciudad más próxima, equilibrada y sostenible.

Contribuciones al diagnóstico desde las personas participantes

Ideas clave y Retos de futuro

Síntesis temática de las ideas clave y los retos de futuro identificados a partir de las aportaciones de los grupos de trabajo desarrollados durante la sesión.

Eje temático	Diagnóstico / Ideas clave	Retos de futuro
Urbanismo, movilidad y gobernanza	Urbanismo, movilidad intermodal y gobernanza colaborativa son tres conceptos que deben trabajarse a la vez, no de forma aislada; el urbanismo es el elemento que más condiciona tanto la movilidad como la proximidad.	Planificar primero el urbanismo y analizar después, no al revés; integrar estos tres ejes en cualquier toma de decisiones sobre movilidad.
Discurso político vs. decisiones reales sobre movilidad	Existe aceptación política del modelo de ciudad de 15 minutos, pero las decisiones que se toman en la práctica a veces van en sentido contrario a ese objetivo, generando una contradicción evidente.	Alinear las decisiones concretas con el modelo de proximidad declarado; atreverse a diseños más audaces y superar el miedo a intervenir en una ciudad de "calidad clásica".
Desarrollos urbanísticos sin movilidad planificada	Casos como Garbera, Atotxa Erreka, Morlans o Eskuzaitzeta muestran que la movilidad suele abordarse tarde, cuando el desarrollo urbanístico ya está definido. Eskuzaitzeta, futuro gran parque industrial de Gipuzkoa junto a la cárcel, concentrará miles de personas sin apenas alternativa al coche privado, pese a contar cerca con equipamientos como Mubil o Naturklima.	Integrar la planificación de la movilidad desde el diseño inicial de cada desarrollo urbanístico; coordinar entre administraciones grandes proyectos como Eskuzaitzeta antes de su ejecución, midiendo previamente sus beneficios y riesgos.

Autodependencia del coche privado en la vida cotidiana	La organización diaria de los desplazamientos se planifica en función del coche, priorizando la rapidez y la concatenación de actividades; el modelo de ciudad dispersa, sumado a agendas diarias muy cargadas, genera una "tormenta perfecta" que solo el coche resuelve.	Repensar el modelo geográfico disperso y las dinámicas cotidianas que generan esta dependencia; dificultar menos las alternativas sostenibles sin ignorar por qué hoy resultan menos competitivas en tiempo.
Derecho al transporte privado y equidad en su reducción	Se abre el debate sobre si el coche es o no un derecho: hay usuarios con necesidades reales (personas mayores, movilidad reducida). El coste del coche —mantenimiento viario, seguridad vial— lo asume la sociedad en su conjunto, no solo quien conduce; medidas basadas solo en el precio (multas, ZBE, parking) tienden a favorecer a quien más recursos tiene, como se observa en Londres.	Compatibilizar la reducción del coche con las necesidades reales de ciertos colectivos; buscar mecanismos de reducción más allá del factor económico que eviten reproducir desigualdades sociales.
Ciudad peatonal, orografía y nuevos modos de movilidad	La orografía obliga a pensar soluciones diferenciadas según el barrio. Nuevos modos como el patinete eléctrico se han consolidado con una rapidez que hace apenas cinco años era impensable.	Adaptar la planificación urbana al objetivo de una ciudad peatonal y de proximidad; incorporar sin demora los nuevos modos de movilidad a esa planificación.
Coordinación interadministrativa e interdepartamental	La colaboración entre administraciones (Ayuntamiento, Diputación, municipios vecinos) y entre departamentos internos del propio Ayuntamiento (urbanismo y movilidad, por ejemplo) sigue siendo insuficiente, más allá de los discursos.	Impulsar una gobernanza colaborativa real, tanto interna entre departamentos municipales como externa con la Diputación y otros ayuntamientos; incorporar puntos de vista diversos en la toma de decisiones.
Falta de herramientas para medir el impacto de las intervenciones	Faltan mecanismos consolidados para medir el impacto real de las diferentes intervenciones en movilidad y urbanismo antes y después de aplicarlas.	Desarrollar herramientas de medición y seguimiento del impacto de las intervenciones, que respalden la toma de decisiones técnicas y políticas.

Bicicleta y movilidad activa	El diagnóstico inicial se centró en tipologías de transporte como el autobús y el tren, dejando en segundo plano la bicicleta; el centro y Amara Berri son llanos y favorables a su uso, pero la orografía dificulta las zonas altas, algo que la bicicleta eléctrica empieza a paliar. La bajada del precio del transporte público, un factor poco mencionado, ha restado espacio a la bicicleta y al peatón, sin que por ello haya bajado el uso del coche.	Fortalecer el uso de la bicicleta y construir bidegorris hacia zonas altas y hospitales; impulsar desde el Ayuntamiento la intermodalidad y coordinar con la Diputación un sistema de bicicleta pública interurbana; equilibrar las políticas de precios del transporte público con el fomento de los modos activos.
Ley de Movilidad Sostenible y planes de movilidad empresarial	La Ley de Movilidad Sostenible obliga a las empresas de más de 200 trabajadores, o que reúnan determinadas características, a desarrollar un plan de movilidad propio.	Coordinar el desarrollo de estos planes entre administraciones y empresas; consolidarlos como palanca real de movilidad sostenible en el ámbito laboral.
Horizonte 2040: envejecimiento, accesibilidad y tecnología	En quince años Donostia será una ciudad más envejecida, con necesidades de movilidad y accesibilidad distintas a las de la población joven. El impacto de la tecnología, patinete eléctrico, digitalización del transporte, vehículos autónomos, es difícil de anticipar, pero será relevante para el modelo de ciudad.	Definir con claridad los ejes de trabajo de movilidad a 2040 y sus implicaciones reales para la ciudad; diferenciar movilidad y accesibilidad según perfiles de edad en la planificación; anticipar el impacto tecnológico en la red de transporte.

Conclusiones para la continuidad del debate

5.

Las presentes conclusiones constituyen una síntesis de las aportaciones realizadas por las personas integrantes del ámbito de Ciudad de proximidad e infraestructuras clave. Estas se han elaborado a partir de las discusiones mantenidas en los grupos de trabajo constituidos durante la sesión.

Así, entre las conclusiones principales se destaca la estrecha relación entre movilidad, urbanismo y planificación del territorio. Se pone de manifiesto que la transformación y adaptación de Donostia al futuro, constituye un reto complejo, aunque existe una visión compartida de que es posible avanzar si se adoptan enfoques más ambiciosos, coordinados y orientados al largo plazo. En este sentido, se destaca la necesidad de que las decisiones se sustenten en criterios técnicos y operativos, situando la planificación estratégica por encima de las dinámicas políticas coyunturales.

Uno de los principales consensos es la importancia de planificar la movilidad desde una perspectiva territorial amplia, superando una visión centrada exclusivamente en el núcleo urbano de Donostia y considerando la realidad funcional de Donostialdea. Esta mirada debe ir acompañada de una reflexión sobre cómo será el territorio en los próximos quince años, teniendo en cuenta aspectos como la evolución demográfica, el envejecimiento de la población y los cambios en los patrones de movilidad que ello implicará. Además, es necesario señalar que la transformación de la movilidad no depende únicamente de las infraestructuras, sino también de los hábitos de la ciudadanía. En este sentido, se propone la necesidad de reforzar las acciones de sensibilización y pedagogía para fomentar cambios reales en los comportamientos cotidianos, promoviendo un uso más habitual de los modos de transporte sostenibles y favoreciendo una cultura de movilidad coherente con los objetivos de futuro.

15

De otro lado, ante la escasez de espacio disponible para nuevas infraestructuras, se plantea la necesidad de optimizar y reutilizar los espacios existentes, favoreciendo usos multifuncionales y reforzando la infraestructura de proximidad asociada al modelo de ciudad de quince minutos, incluyendo equipamientos deportivos, culturales y otros servicios cotidianos.

Por último, se plantea la conveniencia de impulsar proyectos de mayor escala y ambición, alineados con las necesidades futuras del territorio. Se señala que algunas infraestructuras actuales han quedado limitadas para responder al crecimiento de la demanda, lo que pone de relieve la importancia de anticipar las inversiones y garantizar modelos de financiación sostenibles que permitan afrontar los retos de las próximas décadas.



01/

CIUDAD DE PROXIMIDAD E INFRAESTRUCTURAS CLAVE



DONOSTIA
SAN SEBASTIÁN



www.donostia.eus/donostiarra2040