



EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

FORO DE URBANISMO Y  
VIVIENDA DE EUSKADI

Grupo de Trabajo “Innovación  
en modelos de colaboración y  
financiación público-privada”

# INFORME DE RECOMENDACIONES

Junio 2025



---

## CONTEXTO

El objetivo central del Pacto Social por la Vivienda 2022-2036 es la aceleración de la conformación del derecho a la vivienda como un derecho efectivo, entendiendo que el acceso a una vivienda digna y asequible representa uno de los elementos fundamentales del desarrollo humano sostenible con el que Euskadi está plenamente comprometido. Para ello es indispensable contar con una política de vivienda consensuada, coherente y con un horizonte de largo plazo, que se entienda como un pilar de nuestro modelo social.

Este objetivo central se concreta en 4 metas cuantitativas que deberán guiar las actuaciones que se desarrollen bajo el paraguas del Pacto, que tienen que ver con:

- El aumento de la oferta pública de alquiler asequible, tanto en la cantidad de la oferta como en la posibilidad de acceso a la misma por más colectivos.
- El aumento del parque de viviendas sujetas a protección pública permanente.
- El aumento de las tasas de rehabilitación de vivienda.
- Posibilitar la oferta de vivienda libre para los colectivos solventes, mediante la promoción tanto de obra nueva como de nuevas viviendas surgidas tras procesos de rehabilitación en edificios preexistentes.

El Pacto se configura en torno a 6 líneas de actuación prioritarias a desarrollar en el período 2022-2036, de las cuales 4 son líneas de incidencia directa y 2 son líneas transversales de soporte orientadas a una nueva gobernanza de la política, programas y servicios en torno a la vivienda.

La línea 6 (transversal) hace referencia a la implicación y colaboración público-privada-social, estableciendo que para alcanzar los objetivos fijados en el Pacto es imprescindible la implicación y la colaboración de todos los agentes, tanto del ámbito público como del privado y social.

El Pleno del Foro celebrado el día 25 de febrero de 2025 decidió crear un Grupo de Trabajo para profundizar en esta materia, abordando las siguientes cuestiones:

- ¿Qué modelos o estrategias existentes de colaboración y financiación público-privada están logrando aumentar la oferta de vivienda asequible en Euskadi y en otros territorios? ¿Qué elementos están garantizando el éxito de esos modelos?
- ¿Qué herramientas pueden aplicarse para conseguir un apalancamiento financiero idóneo en la promoción de vivienda por la iniciativa privada o social?
- ¿De qué manera estarían dispuestas las entidades privadas y sociales a colaborar en mayor medida con la Administración Pública para aumentar el parque de vivienda asequible? ¿En qué condiciones y términos debería producirse esta mayor colaboración?
- ¿Están las entidades financieras dispuestas a colaborar con las cooperativas de viviendas en cesión de uso? ¿Cómo?

El Grupo de Trabajo ha estado conformado por 49 personas, que se detallan en el Anexo 1 de este documento.

---

## RECOMENDACIONES

Como conclusión del trabajo realizado a través de reuniones y cuestionarios, este Grupo de Trabajo propone elevar al Foro las siguientes recomendaciones:

1.- A través de sus deliberaciones el Grupo de Trabajo ha identificado diferentes instrumentos de colaboración público-privada y financiación de interés para cumplir los objetivos establecidos en el Pacto Social por la Vivienda 2022-2036.

Se entiende que estos instrumentos son complementarios, ya que cada uno de ellos sirve a diferentes objetivos, también complementarios, de la política vasca de vivienda.

Por ello, se recomienda que estos instrumentos sean desarrollados en paralelo.

2.- Como instrumentos prioritarios a desarrollar/potenciar, se establecen los siguientes:

2.1.- Desarrollar la figura de las housing associations, fundaciones o fórmulas similares, para que el Tercer Sector Social de Euskadi aumente su protagonismo como promotor y gestor de vivienda en alquiler asequible, con el objetivo de ofrecer soluciones de vivienda a colectivos vulnerables y en riesgo de exclusión.

A través de esta figura, que se ha ido extendiendo en otras comunidades autónomas, se ofrecerían soluciones de alojamiento de diferente tipo que posibiliten el desarrollo de programas de intervención centrados en a vivienda (housing first, housing led, etc.), además de acompañamiento en otras materias vinculadas a los procesos de inclusión social. Estas soluciones tendrían también la virtualidad de una mayor flexibilidad y celeridad en los procesos de adjudicación de vivienda, dando así respuesta a situaciones en las que estos elementos son especialmente importantes en contextos de emergencia habitacional.

Para desarrollar adecuadamente este modelo sería necesario profundizar en las siguientes cuestiones:

2.1.1.- Observar experiencias de otros entornos y analizar cómo este modelo podría ser transferible a la realidad socioeconómica de la CAPV.

2.1.2.- Estudiar la viabilidad de aprovechar el mecanismo de derecho de tanteo y retracto en las segundas y posteriores transmisiones de viviendas sujetas a protección pública permanente para canalizar viviendas hacia ese parque de vivienda en alquiler gestionado por el Tercer Sector Social.

2.1.3.- Explorar la posibilidad de facilitar un espacio de encuentro específico entre el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, el Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, el Departamento de Economía, Trabajo y Empleo y el Tercer Sector Social, pudiendo materializarse en la creación de un grupo de trabajo que permita el impulso para que las entidades del Tercer Sector Social puedan ser agentes activos en la provisión y gestión de vivienda para cubrir necesidades habitacionales en las mismas condiciones que los demás gestores y proveedores.

2.2.- Desarrollar la figura de entidades de capital mixto, bajo la fórmula de sociedades u otro tipo de instrumentos societarios colectivos, que integren tanto al ámbito público como a la iniciativa privada, para abordar operaciones de promoción de vivienda de protección pública en alquiler asequible.

Estas figuras permitirían incorporar a la promoción de vivienda de protección pública nuevos agentes con capacidad financiera, lo que aceleraría el aumento de dicho parque.

Para desarrollar adecuadamente este modelo sería necesario profundizar en las siguientes cuestiones:

2.2.1.- Modelos jurídico y de negocio más adecuados y flexibles.

2.2.2.- Exploración de la tipología de entidades que podrían acompañar al ámbito público-institucional en este tipo de fórmulas, desde un compromiso social con el desarrollo del derecho a la vivienda. Algunas de estas entidades podrían ser las EPSV, las fundaciones bancarias, etc.

---

2.2.3.- Posibilidad de que el Instituto Vasco de Finanzas (IVF) pueda financiar este tipo de operaciones.

2.2.4.- Posibilidad de que otros agentes financieros como el Instituto de Crédito Oficial (ICO), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) o nuevos instrumentos financieros que se desarrollen o faciliten desde la Unión Europea para el impulso de proyectos de vivienda social y asequible en régimen de alquiler, así como de la eficiencia energética en el parque de vivienda en alquiler asequible, puedan financiar este tipo de operaciones.

### 2.3.- Involucrar a los fondos de inversión y a promotores privados en la creación y gestión de vivienda en alquiler asequible.

En el caso de los fondos de inversión, se entiende que se trata de un perfil de entidades con potencial que, con los incentivos adecuados, podrían contribuir de manera significativa a este objetivo. Este tipo de entidades, además de recursos económicos para realizar inversiones disponen, en muchos casos, de experiencia en la gestión inmobiliaria.

Estos agentes podrían participar en las entidades de capital mixto en las housing associations y en las fundaciones o desarrollar sus propias líneas de creación y gestión de vivienda en alquiler asequible mediante estructuras de inversión colectiva inmobiliaria. Para conseguir su participación sería importante profundizar en las siguientes cuestiones:

2.3.1.- Definición de un modelo de colaboración con el Gobierno Vasco para asegurar una rentabilidad justa y suficiente y las garantías suficientes para las operaciones de alquiler asequible puestas en marcha en base a los diferentes modelos mencionados (2.1. a 2.5). Este modelo de colaboración podría incluir apoyos públicos como:

- Seguros de impago.
- Garantías y/o avales públicos para facilitar el acceso a la financiación necesaria para el desarrollo de las viviendas.
- Ventanas de opciones de compra a un precio fijado de las viviendas por parte del Gobierno Vasco.
- Acceso a financiación europea en condiciones favorables.

2.3.2.- Analizar fórmulas para que los promotores de las viviendas puedan decidir a qué personas adjudicarlas, siempre dentro del colectivo de personas que cumplan los requisitos para estar inscritas como demandantes de vivienda en alquiler en Etxebide.

2.3.3.- Establecer fórmulas que eviten el posible riesgo reputacional para estas entidades en los casos de impago por parte de los inquilinos.

### 2.4.- Desarrollar una línea de trabajo para analizar de forma específica los esquemas de colaboración necesarios para potenciar el modelo cooperativista en la promoción de vivienda, especialmente en cesión de uso.

Se detecta un interés creciente por parte de personas que quieren desarrollar sus proyectos vitales en modelos que incluyan otros elementos de socialización y colaboración que van más allá de lo habitacional. Además, el modelo de cooperativa en cesión de uso debe entenderse como un elemento relevante dentro del ecosistema de las fórmulas de iniciativa social para facilitar el acceso a una vivienda asequible.

Se propone que esta línea de trabajo se desarrolle a través de un grupo de trabajo específico con la participación de entidades financieras tradicionales, banca ética, Administración Pública (incluyendo de forma específica a sus departamentos relacionados con la protección social) y Tercer Sector Social para poder desarrollar el modelo cooperativista y tratar las siguientes cuestiones:

2.4.1.- Contar con un análisis de situación, a través de un estudio pormenorizado del cooperativismo vinculado a la vivienda en Euskadi que identifique datos de trayectoria y buenas prácticas internas y externas. Este estudio sería realizado por el Observatorio Vasco de la Vivienda con la colaboración de entidades impulsoras de estas fórmulas.

2.4.2.- Generar un plan para socializar los elementos de valor del modelo de cooperativas en cesión de uso entre agentes claves para su desarrollo, como son las propias entidades financieras tradicionales y las y los técnicos de urbanismo municipales.

---

2.4.3.- Impulsar el desarrollo normativo que sea necesario para facilitar el despegue efectivo de este modelo, incluyendo en dicho desarrollo normativo cuestiones como facilitar el acceso al suelo (por ejemplo, permitiendo utilizar suelos dotacionales para este tipo de operaciones en el caso de proyectos senior y de otro tipo de proyectos con un especial impacto social), facilitar el acceso a los permisos constructivos necesarios o hacer posible que estos proyectos incorporen servicios de apoyo social y/o comunitario.

2.4.4.- Analizar la posibilidad de desarrollar nuevos incentivos fiscales que favorezcan este modelo de acceso a la vivienda, analizando cuestiones como la posible calificación de las entidades promotoras como entidades de interés público.

2.5.- Valorar la recuperación del modelo de promoción privada de vivienda con cesión de suelo público en derecho de superficie.

La recuperación del mecanismo que utilizaba el Gobierno Vasco debe de valorarse con las especificidades de que sea orientado a vivienda exclusivamente en alquiler a precio asequible y mediante concursos públicos siempre, minimizando los costes subvencionables y garantizando una rentabilidad moderada pero sostenida a largo plazo.

Para valorar la recuperación de este modelo sería necesario reflexionar en torno a las siguientes cuestiones:

2.5.1.- Número de años de la cesión. Condiciones de la reversión y/o extensión temporal de la misma.

2.5.2.- Precio del alquiler.

2.5.3.- Apoyos públicos en forma de garantías que dan seguridad jurídica y apoyo a la viabilidad de las promociones.

2.5.4.- Analizar fórmulas para que los promotores de las viviendas puedan decidir a qué personas adjudicarlas, siempre dentro del colectivo de personas que cumplan los requisitos para estar inscritas como demandantes de vivienda en alquiler en Etxebide.

2.5.5.- Establecer fórmulas que eviten el posible riesgo reputacional para estas entidades en los casos de impago por parte de los inquilinos.

2.6- Con carácter transversal, potenciar los instrumentos existentes y desarrollar nuevos específicos para posibilitar aportaciones de financiación pública para el desarrollo de los modelos antes expuestos (2.1 a 2.5) con las garantías que sean necesarias.

Para ello sería necesario:

2.6.1.- Analizar el funcionamiento (eficacia y eficiencia) de los instrumentos puestos en marcha a la fecha, identificando aquellos que han conseguido un mayor impacto y las causas por las que algunos de estos instrumentos no hayan conseguido un impacto suficiente.

2.6.2.- Aumentar la oferta de ayudas económicas, dentro de la disponibilidad presupuestaria del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana del Gobierno Vasco, optimizando en todo caso las mismas.

3.- Se considera imprescindible acompañar el desarrollo de estos instrumentos de un trabajo específico de seguimiento a realizar desde el Observatorio Vasco de la Vivienda para poder ir informando al Pleno del Foro de los avances que se vayan logrando.

Además de estas recomendaciones consensuadas (entendiéndose como consenso contar con un respaldo de al menos dos tercios de los miembros del Grupo de Trabajo), los agentes y personas participantes han formulado diversas opiniones particulares que se muestran en el Anexo 3.

## Anexo 1: MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO

AGENTE	REPRESENTANTE (S)
Gobierno Vasco - Departamento de Vivienda y Agenda Urbana	Miguel de los Toyos Mario Yoldi Domínguez Saioa Beistegui
Gobierno Vasco - Departamento de Hacienda y Finanzas	José Enrique Corchón Álvarez Juan Alberdi
Gobierno Vasco - Departamento de Economía, Trabajo y Hacienda	Sara Buesa
ASCOBI BIEBA	Iñaki Urresti Laka
SEA UNECA	Luis Alba Jimenez
GRUPO EIBAR	Gorka Aranegui Zubiaurre
ASCONGI	Txema Muñoz Etxezarra
BIZIKOOP	Xabier Pagalday
EDE FUNDAZIOA	Miguel Ángel Muñoz Machon
AUBIXA FUNDAZIOA	Lurdes Ubetagoyena Amado
BIZITEGI	Aitor Ipina
EGUNSENTIA	Teresa Dacosta
KALE DOR KAYIKO	Juanjo Lozano
AMETSAK SORTZEN	Isabel Izcue
ELKARBIDEAN	Maite Hedilla
COAVN	José María González Pinto
KUTXABANK	Jon Azurza Larrañaga
LABORAL KUTXA	Ibon Urgoiti
TRIODOS BANK	Tamara Lemos
MUGA CAPITAL MARKET	Javier Etxabe
ARENHOS ADVISORS	Alejandra Mora Gallego
SABADELL	Jorge Delgado Esteban
CAJA RURAL DE NAVARRA	Alain Sánchez Amores
IBERCAJA	Armando Villaverde Calvo
Q-LIVING	Rosa María Gallego Morales
CONSEJO VASCO DE LA JUVENTUD	Iratxe Uriarte Eiguren
FEVAS PLENA INCLUSIÓN	Txema Franco Valeria García Landarte
BUILD: INN	Marta Epelde
EKONOMISTAK	Joseba Cedrún
EAPN	Miren Leiceaga Gómez
CÁRITAS - FUNDACIÓN EGUZKILORE	Joseba Gaya Mandaluniz
KONFEKOOP	Carlos González Fernández
HIRUKIDE	Natalia Diez Caballero
DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA	Maria José Perea Urteaga
DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA	Antonio Pérez Presilla
DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA	Bittori Zabala Fernández
REAS EUSKADI	Rubén Méndez Cebrián
FIARE BANCA ÉTICA	Juan Garibi Soga
MICRONBANK (LA CAIXA)	Elisabet Sauras Collado
ICO - INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL	Pilar Sánchez Pombo Rosanna Vicente Terzi
IVF - INSTITUTO VASCO DE FINANZAS	Amaia del Villar Rodrigo
URBANBAT	Arrate Presilla Lekunberri
EUSKOASESORES	Pablo Aretxabala

## Anexo 2: SESIONES DESARROLLADAS

Se han desarrollado 5 sesiones de trabajo:

- Sesión 1. Jueves, 13 de marzo, de 10:00 a 12:00. Presencial (Sala 6, Lakua II, Sede de Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz).
- Sesión 2. Jueves, 27 de marzo, de 09:30 a 11:30. Telemática (Vía Microsoft Teams).
- Sesión 3. Jueves, 10 de abril, de 10:00 a 12:00. Telemática (Vía Microsoft Teams).
- Sesión 4. Jueves, 7 de mayo, de 10:00 a 11:30. Telemática (Vía Microsoft Teams).
- Sesión 5. Jueves, 28 de mayo, de 10:00 a 12:00. Telemática (Vía Microsoft Teams).

---

### Anexo 3: OPINIONES PARTICULARES DE LAS ENTIDADES Y PERSONAS PERTENECIENTES AL GRUPO DE TRABAJO

- Natalia Diez Caballero (Hirukide):

Damos traslado en este documento aquellas problemáticas que el colectivo de familias con mayor número de hijos e hijas y en concreto las familias numerosas tiene actualmente a través de las siguientes propuestas en cumplimiento de la actual Ley de Vivienda en la que se establece un derecho subjetivo.

- Contemplar la perspectiva familiar, es decir el número de miembros de la unidad familiar y sus circunstancias a la de establecer los criterios económicos para el acceso a adquisición o alquiler de todo tipo de vivienda pública.

En este caso ya se contempla desde el año 2012 un sistema que regula los mismos cuando se trata de familias en otros ámbitos como conciliación o en el sistema de garantía de ingresos que es el sistema de renta estandarizada, un sistema que pondera la renta familiar según el número de miembros y su composición (monoparentalidad, número de hijos/as, discapacidad, etc.) de una manera más justa y equitativa.

De ahí que en la elaboración de las normativas bien sean Decretos o Bases para las diferentes promociones públicas o conveniadas con el sector privado, se tenga en cuenta este sistema tanto para los requisitos de acceso, como el diseño de las mismas o su adjudicación.

- Establecer un cupo para familias numerosas en los sorteos de viviendas públicas, en adquisición o alquiler, adjudicándoles en su caso proporcionalmente según tamaño, además de la vivienda, trasteros o plazas de garaje amplias, ponderándose en función del número de miembros sin límite alguno.
- Cumplir la legislación vigente de construir viviendas de mayor superficie (de más de 90 m<sup>2</sup>) en todas las promociones de alquiler o adquisición de protección oficial, públicas o privadas (entre un 3 y un 5 %) destinadas a familias numerosas, o en su caso se regule la posibilidad de unir dos viviendas para solventar la sobreocupación de estas familias. Actualmente muchas de estas familias se quedan fuera de los procedimientos de adjudicación de promoción pública porque como el requisito de habitabilidad son 15 m<sup>2</sup>/persona al superar la superficie que necesitan y no construirlas, se les impide presentarse a estas.
- Destinar las viviendas vacías grandes que tenga a su disposición los ayuntamientos, para alquiler o adquisición, al colectivo de familias numerosas.
- Contemplar en los polígonos industriales y empresariales reserva de suelo para la construcción de equipamiento educativo y comedores que faciliten la conciliación personal, familiar y laboral de sus personas trabajadoras.
- Llevar a cabo promociones de viviendas en régimen de cooperativa (VPO, sociales o tasada), a fin de solventar el hacinamiento y sobreocupación que padecen muchas familias numerosas en sus viviendas. Actualmente según una encuesta realizada en 2024 por Hirukide, el 32 % de las familias numerosas están en esta situación.
- Tener en cuenta a las familias numerosas como colectivo vulnerable dentro de los ocho ya contemplados con especial necesidad de vivienda (personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, familias monoparentales, personas mayores 70 años y menores de 30, separados o divorciados, etc.) ya que tal y como recoge el Informe sobre exclusión y desarrollo social en Euskadi, realizado por la Fundación Foessa en 2022, las familias numerosas son uno de los colectivos en los que más ha crecido la tasa de exclusión social entre 2018 y 2022, pasando de un 32,4% al 49,2%.

En virtud de todo lo expuesto, creemos que tenemos una oportunidad con la Ley de Vivienda y ahora con la renovación del Pacto Vasco por la vivienda y el Foro para que se tenga en cuenta a las entidades sociales y a los colectivos que representan estas que son vulnerables, y que entre ellos se encuentran las familias numerosas. Un colectivo que, por contar con un mayor número de miembros, tiene unas necesidades especiales y “vitales” de superficie, que hoy por hoy no están resueltas.

- 
- Isabel Izcue (Ametsak Sortzen):

AÑADIR EL TEXTO EN ROJO

- 2.4.- Desarrollar una línea de trabajo para analizar de forma específica los esquemas de colaboración necesarios para potenciar el modelo cooperativista en la promoción de vivienda, especialmente en cesión de uso.
- Se propone que esta línea de trabajo se desarrolle a través de un grupo de trabajo específico con la participación de entidades financieras tradicionales, banca ética, Administración Pública (incluyendo de forma específica a sus departamentos relacionados con la protección social y Reto Demográfico), y Tercer Sector Social entidades impulsoras de estas fórmulas, para poder desarrollar el modelo cooperativista y tratar las siguientes cuestiones:
  - PROPUESTA DE 3 NUEVOS PUNTO S en línea con los apartados 2.1.2, 2.2.3, 2.2.4 y 2.3.2.
  - 2.4.5.- Estudiar la viabilidad de aprovechar el mecanismo de derecho de tanteo y retracto para canalizar viviendas o edificios hacia ese parque de vivienda asequible en cesión de uso.
  - 2.4.6.- Posibilidad de que el Instituto Vasco de Finanzas (IVF) y otros agentes financieros como el Instituto de Crédito Oficial (ICO), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) o nuevos instrumentos financieros que se desarrollen o faciliten desde la Unión Europea para el impulso de proyectos de vivienda asequible en régimen de cesión de uso, puedan financiar este tipo de operaciones.
  - 2.4.7.- Analizar fórmulas para que las cooperativas de viviendas en cesión de uso puedan decidir a qué personas adjudicarlas, siempre dentro del colectivo de personas que cumplan los requisitos para estar inscritas como demandantes de vivienda en alquiler en Etxebide.
- AÑADIR EN ESTE PUNTO 2.5 COMO POSIBLES BENEFICIARIAS DE CESIÓN DE SUELO PÚBLICO A LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA ASEQUIBLE EN CESIÓN DE USO
- 2.5.2.- Precio del alquiler o canon de uso.