

Acuerdo de 23 de junio de 2026, del Consejo de Gobierno, por el que se formula requerimiento de incompetencia frente al Gobierno del Estado, por considerar que el Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, vulnera el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, afectando a las competencias en materia de vivienda, así como a los principios de colaboración con el Estado, de lealtad institucional y buena fe del artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Con fecha 23 de abril de 2026 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 (PEV).

Efectuado el análisis de dicho texto y conforme al artículo 63 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional se propone plantear requerimiento previo de anulación de los siguientes artículos y partes del Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por entender que vulneran las competencias constitucional y estatutariamente atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía:

1. El artículo 4.2.g) al aludir al contenido de los Convenios, en cuanto a la remisión al artículo 153 del PEV, por las razones expuestas en la consideración quinta.
2. El artículo 153 por idénticas razones, argumentadas en el motivo quinto.
3. El artículo 6.5 del PEV en lo referente al esquema de financiación del Plan estatal, que se separa radicalmente de los Planes anteriores y supone el prevalimiento por parte del Estado de su superior capacidad financiera para formular una política estatal en materia de vivienda no amparada en los títulos por aquel invocados, coaccionando a las Comunidades Autónomas para que la asuman, penalizándolas de otro modo con la carencia de fondos estatales. Este esquema y en concreto el porcentaje de participación compromete seriamente, cuando no anula, la autonomía financiera de la Comunidad autónoma y, por tanto, su autonomía política en orden a la aplicación y desarrollo de una política de vivienda propia al margen del Plan estatal. Todo ello por los razonamientos desarrollados en el motivo segundo.
4. La exhaustiva y agotadora descripción de los dieciocho programas financieros, cuyo grado de detalle en línea con lo que acabamos de señalar aniquila la competencia exclusiva de la Comunidad autónoma para desarrollar el objeto de las ayudas o de modular el objeto de las mismas en función de la idiosincrasia de las necesidades en su territorio. En virtud de este requerimiento se solicita que sólo se dejen subsistentes las genéricas definiciones de las 3 grandes líneas de financiación, dentro de las cuales sea la Junta de Andalucía la encargada de incardinar el objeto de los programas que decida encuadrar siempre que

coadyuvan al objetivo correspondiente o, alternativamente, que cada uno de los dieciocho programas de ayudas, se reformulen de modo más genérico, permitiendo a las CCAA modular su aplicación según las necesidades del territorio.

5. La disposición adicional octava y los artículos concordantes (15, 23, 24, 34, 50, 51, 61, 146 y 147), en lo concerniente al régimen de protección permanente, por las razones desarrolladas en la consideración cuarta.

MOTIVOS

PRIMERO.- UNA BREVE REFERENCIA AL CONTENIDO DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2026-2030: ENUNCIACIÓN DE LOS MOTIVOS DEL CONFLICTO.

El nuevo Plan estatal de Vivienda, en la senda de los Planes de vivienda anteriores, articula una serie de líneas de subvenciones, programas si se prefiere la expresión, para fomentar actuaciones de muy diverso tipo relacionadas con la vivienda protegida y el suelo, a fin de contribuir en sus palabras a hacer efectivo el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada reconocido por el artículo 47 de la CE. Como proclama el artículo 2 in fine del PEV, sus objetivos principales son el incremento de la oferta de vivienda pública y protegida con protección permanente, el fomento de la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana y rural y la ayuda a las personas demandantes de vivienda, especialmente a las de menos recursos económicos. Asimismo, el PEV incluye medidas dirigidas a solventar la problemática en las zonas de mercado residencial tensionado, de garantía de protección permanente de las viviendas protegidas que sean financiadas con fondos estatales, de impulso a la industrialización avanzada en la edificación de viviendas, la colaboración con los objetivos del Reto Demográfico con especial atención al ámbito rural y la especial atención al acceso a la vivienda de los jóvenes, así como la prevención de las situaciones de segregación residencial por motivos de origen racial o étnico.

En sus Disposiciones generales, contenidas en el Capítulo I (artículos 1 a 13), se delimita su objeto, consistente en la regulación de los instrumentos o medios de financiación y ayudas que pueden aplicar las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, para favorecer el acceso a la vivienda (artículo 1), se describen las tres grandes líneas de ayudas (artículo 3), regula la distribución de fondos a las Comunidades autónomas de régimen común y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla a través de Convenios y resoluciones de transferencia de fondos (artículo 4), y residencia en las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla la competencia para la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y pago de las ayudas del Plan, así como para la gestión del abono de las subvenciones una vez se haya reconocido por dichas administraciones el derecho de las personas beneficiarias a obtenerlas dentro de las condiciones y límites establecidos para cada línea, y según lo que se especifique en las resoluciones de transferencia y en los convenios que se formalicen (artículo 5). Dentro de este mismo capítulo se regula la financiación del Plan (artículo 6), la distribución de fondos entre Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, así como determinadas previsiones o requisitos relacionadas con los destinatarios o beneficiarios últimos de las ayudas contempladas en el PEV, las entidades colaboradoras en la gestión de las ayudas y otras medidas relacionadas con la concesión de ayudas, permitiendo que las Comunidades autónomas puedan añadir otros.

Posteriormente, los capítulos II, III y IV se dedican a la regulación de las distintas líneas de ayudas descritas en el artículo 3, esto es, a las líneas de “financiación de ayudas para el fomento del incremento de la oferta de vivienda social y asequible”, de “financiación de ayudas para el fomento de la rehabilitación edificatoria, la accesibilidad y la renovación urbana y rural” y de “financiación de ayudas para reducir la tasa de esfuerzo para el pago de la vivienda, así como para impulsar la emancipación de las personas jóvenes”, respectivamente, regulando en secciones los distintos programas o sublíneas de ayudas. En cada una de ellas, y siguiendo sistemáticamente un esquema similar, se establecen disposiciones básicas sobre el objeto del programa, los requisitos de las actuaciones comprendidas en cada programa, cuantía de la ayuda, limitación al precio del alquiler o cesión de uso, o pago de las ayudas, entre otros aspectos.

Por último, los capítulos V, VI y VII, prevén medidas de cooperación administrativa para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, de evaluación del Plan (estableciendo indicadores de seguimiento del mismo) y de eficiencia de los recursos públicos previendo la modificación del destino de recursos del Plan a otras actuaciones estatales en materia de vivienda cuando no se justifique en tiempo y forma de la adquisición de compromiso financiero, del gasto o de la aplicación de los fondos transferidos con anterioridad, así como el incumplimiento de plazos establecidos para la gestión de actuaciones subvencionables por el Plan.

Una de las cuestiones fundamentales del Plan es la relativa a la protección permanente de las viviendas resultantes que se financien con cargo al PEV si bien que, como señala la disposición adicional octava al respecto, la protección permanente requerida para las ayudas de este Plan ha de ser acordada por la respectiva comunidad autónoma o ciudad de Ceuta o Melilla, a través de calificación definitiva o mediante el acuerdo o resolución que en su caso proceda en función de la naturaleza y clasificación del suelo y de la regulación autonómica aplicable.

El título competencial invocado por el Gobierno del Estado para el dictado del PEV es el recogido en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución Española, sobre dirección de la actividad económica. Según la disposición final tercera, *“este real decreto se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*.

En consecuencia, el Estado pretende amparar el PEV desde el punto de vista competencial como una manifestación de la potestad de gasto, o potestad financiera del Estado de carácter subvencional (ver artículo 1.1); en cuanto articula toda una serie de subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de vivienda.

Encuadradas estas subvenciones en la materia de vivienda, se constata que ésta figura en el art. 148.1.3.^a CE y por tanto se concibió por el constituyente como una de las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos, habiendo sido efectivamente asumida por la Comunidad Autónoma andaluza con carácter exclusivo en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía.

Dicha competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda se configura en términos amplios, incluyendo (sin perjuicio de las competencias estatales) funciones legislativas y ejecutivas. Ya desde antiguo, el Tribunal Constitucional (STC 151/1988 de 20 de julio) entendió que la referida competencia faculta a las Comunidades Autónomas para desarrollar una política propia en dicha materia.

Asimismo, y respecto de estos programas de subvenciones en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la doctrina constitucional considera que “el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado” (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, con remisión a otras), [si bien] hay que señalar que en esta misma STC 13/1992, FJ 8, determinamos que, según sea el reparto constitucional de competencias en la materia de que se trate, las subvenciones estatales que se establezcan deben reconducirse a algunos de los cuatro supuestos que allí se describen, con las consecuencias en el reparto competencial que también allí se expresan (STC 178/2011, de 8 de noviembre).

Teniendo en cuenta el título competencial alegado en la disposición final tercera, esto es, la dirección económica en el subsector vivienda ex artículo 149.1.13.^a de la CE, nos hallaríamos en un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que podría subsumirse en el supuesto de la letra b) del FJ Octavo de la STC 13/1992, esto es “cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos, el Estado puede consignar

subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias. (...).”

Consideramos que son varios los aspectos en que el Plan Estatal lesiona la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía: el diseño del régimen de aportaciones a cargo de las CCAA, la exhaustiva y acabada descripción de las actuaciones protegibles y el estricto reparto de cuotas entre las mismas, el régimen de protección permanente de las viviendas construidas a cargo de determinados programas y el sistema de autorización estatal para actuaciones de publicidad y difusión de actuaciones financiadas con cargo al Plan, realizadas por las Comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

SEGUNDO.- VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RECONOCIDO EN EL ARTÍCULO 156 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

El primer motivo de infracción del Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan estatal de Vivienda 2026-2030 (al que nos referiremos como “PEV” en algunas ocasiones a lo largo del presente documento), se basa en la vulneración del principio de autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como consecuencia del régimen de cofinanciación que articula.

A estos efectos, comenzaremos transcribiendo el esquema de financiación establecido en el PEV, así como el impacto que provoca en la Hacienda autonómica.

Dispone el PEV en su artículo 6, bajo la rúbrica "Financiación del Plan":

"1. El Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, autorizará las cuantías máximas del gasto estatal que pueden llegar a alcanzar las subvenciones del Plan, en conjunto y por anualidades.

2. La financiación de las actuaciones objeto del Plan se realizará con las dotaciones que se consignent en los Presupuestos Generales del Estado de cada año en la partida 25.09.261N.753 «Subvenciones Estatales. Planes de Vivienda» o en la que la sustituya. No obstante, si durante la vigencia del Plan se generara financiación de otras fuentes, se habilitaría conforme al procedimiento legal o reglamentario que procediere.

3. Los recursos para ayudas del Plan se distribuirán entre las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla conforme a lo que se acuerde en la correspondiente Conferencia Sectorial, a propuesta del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y convocada al efecto por su titular.

4. El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana transferirá a las comunidades autónomas o ciudades de Ceuta o Melilla el importe para las subvenciones en la forma y plazos previstos en el correspondiente convenio.

No obstante, los fondos estatales correspondientes al ejercicio 2026 podrán ser transferidos mediante resolución de la persona titular del Ministerio. En este supuesto:

a) Las comunidades autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla habrán de dar conformidad expresa al contenido de la resolución y a la recepción de los fondos con anterioridad a la realización de la transferencia.

b) La resolución habrá de reflejar que la comisión de seguimiento será la misma que la del correspondiente convenio, aplicándose por tanto sus mismas competencias y capacidades.

5. En el ejercicio 2026 las transferencias de los fondos estatales no estarán condicionadas a que las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla cofinancien el Plan.

En cada ejercicio, de 2027 a 2030, ambos incluidos, las transferencias de los fondos estatales estarán condicionadas a que las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla cofinancien el Plan junto con el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana de forma que, en conjunto, la financiación del Plan sea en un 60 % a cargo del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y en un 40 % a cargo de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

En caso de que la cofinanciación de alguna comunidad autónoma o ciudad de Ceuta y Melilla sea inferior a ese 40 %, el compromiso del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana se reducirá proporcionalmente.

6. Las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, así como las entidades locales podrán realizar otras aportaciones complementarias en cada ejercicio para actuaciones del Plan."

Apartándose de esquemas de cofinanciación diseñados en los Planes anteriores, el PEV 2026-2030 establece una distribución de fondos desequilibrada para el Estado y las Comunidades Autónomas al prever aportaciones de hasta un 60% a cargo de Estado siempre que las Comunidades Autónomas ("CCAA") contribuyan con un 40% sin tramos y sin posibilidad, pues, de modulación.

De conformidad con la territorialización de fondos acordada -en función del criterio poblacional - en la Conferencia Sectorial de Vivienda celebrada el pasado 21 de mayo de 2026, a Andalucía le corresponden 719 millones de euros a cargo del Estado sólo si ella aporta 478, ascendiendo a 1.197 los millones de euros aplicables en este territorio exclusivamente para las actuaciones de fomento previstas en el Plan y bajo todos los condicionantes materiales definidos en el mismo. Además, el porcentaje de participación no se puede diferir a cada anualidad, sino que se decide en el reparto inicial (que tuvo lugar en la Conferencia sectorial de mayo de 2026), de forma que las CCAA han de decidir, con la finalidad de obtener el máximo de fondos estatales, si aportan el máximo (40%) para todo el quinquenio, sin que puedan modular a futuro y en los sucesivos ejercicios su aportación en función de lo que necesiten para políticas propias.

Al decidir el PEV la elevadísima cifra total de la inversión conjunta (7.000 millones) unido a la obligación de las CCAA de decidir por una sola vez para todo el periodo de vigencia del Plan (quinquenal frente a la vigencia cuatrienal de Planes anteriores) y, por tanto, de la cantidad que la Junta tienen que poner a disposición de estas actuaciones (ciertamente, si quiere obtener la aportación del Estado), y el leonino porcentaje de participación a costa de las CCAA (40%), sin modulación alguna, cercena la autonomía financiera y también la autonomía política de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vivienda, por cuanto la suma anual comprometida para cada uno de los ejercicios presupuestarios de 2027 a 2030 incluidos (119,5 mill/ejercicio presupuestario) convierte en ilusorio cualquier margen de decisión en materia de vivienda.

Por estas razones (la cifra tan alta de inversión fijada por el Estado, los porcentajes de participación leoninos), la presión a las CCAA para participar en el Plan y decidir su aportación desde el primer momento so pena de quedarse sin fondos, hace que el PEV se presenta en términos de ultimátum, vulnerando de esta forma la autonomía financiera cuyos perfiles han quedado delimitados en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los casos de conflicto de competencias en el que, en relación con el otorgamiento de subvenciones y otras ayudas económicas al servicio de una política sectorial, se enfrentan el correspondiente título competencial específico de la Comunidad Autónoma sobre el subsector de que se trata y, por otra parte, las competencias estatales más genéricas sobre planificación y coordinación de la actividad económica ex artículo 149.1.13.^a (entre otras, como en ocasiones han sido la del establecimiento de la bases de ordenación del crédito legitimada en el 149.1.11.^a CE).

En el presente caso resulta incontestable que Andalucía ostenta la titularidad de la competencia en materia de vivienda de acuerdo con el artículo 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (“EAA”, en lo sucesivo), que faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas protegidas, que es, en gran medida, la clase de actuaciones públicas mediante las que se desenvuelve la política de vivienda.

Es evidente que, pese a la calificación de la competencia autonómica en materia de vivienda como exclusiva, su ejercicio se halla limitado por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito. En efecto, tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector, y en concreto el que nos interesa, el sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, con base en el impacto que la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo.

Por ello, en los supuestos de concurrencia de ambos títulos, ya desde la STC 152/1988, de 20 de julio, el Tribunal Constitucional recalcó que en los casos de competencia autonómica sobre la vivienda, la posibilidad del Estado de incidir sobre la misma, mediante una regulación propia, se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica, argumentando que, en un sentido positivo, “el Estado puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad para la consecución de los objetivos de la política económica general cuya dirección le compete”. Por el contrario, y delimitando lo que no puede hacer, señala que el Estado “no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica (...), apostillando que “si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica”.

Dicha Sentencia, en el Fundamento jurídico Cuarto, al delimitar hasta dónde alcanzan estas competencias básicas del Estado señala que:

“Es decir, el Estado puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad. Por el contrario, no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica y sobre las bases de ordenación del crédito.

Si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica, que el Gobierno Vasco denuncia en términos genéricos.

(...) dentro de la normativa de financiación a la vivienda de que ahora se trata, es preciso distinguir cuatro aspectos inherentes a la finalidad de promoción que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno y la Administración del Estado. En primer lugar, la definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas. En segundo término, la forma de protección, en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas -créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones-, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la

finalidad específica de las mismas. A continuación, y como parte de esa regulación esencial, el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso. Por último, la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política económica general, relativa al sector de la vivienda.

Como expresión de esta última, la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución (...)

En cualquier caso, ello no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos (...). Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos.

Sólo de esta manera es posible conciliar el ejercicio de las competencias del Estado sobre la planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda, ... con las competencias autonómicas en materia de vivienda. Así, si las primeras legitiman una intervención del Estado que condiciona en parte la globalidad de la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma, dicha intervención no puede extenderse, so pretexto de un absoluto igualitarismo, a la regulación de elementos de detalle de las condiciones de financiación que la priven de toda operatividad en determinadas zonas del territorio nacional. Antes bien, a las Comunidades Autónomas corresponde integrar en su política general de vivienda las ayudas reguladas por el Estado para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modalizar, en su caso, las reglas generales, al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados.”

Poniendo en conexión estas declaraciones con el contenido del PEV, podemos insistir en que aun admitiendo que la fórmula de financiación caiga dentro del poder de dirección económica en materia de vivienda, resulta indiscutible:

a) La absoluta falta de motivación del esquema de aportaciones 60%/40% y en especial sobre las razones por las que el Estado se ha apartado de un reparto en una proporción similar al que caracterizó el esquema de aportaciones de los dos planes inmediatamente anteriores.

No cabe duda de que la fórmula de financiación de las actuaciones protegidas al socaire del artículo 149.1.13.^a puede entrar a priori dentro de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, pero esta afirmación no desmiente la exigencia de fundamentar y explicar tal intensidad de aportación a cargo de las CCAA, y sobre todo el giro radical respecto de sistemas de cofinanciación en planes anteriores, que han creado en las CCAA una confianza legítima en que el nuevo Plan acogería un reparto similar.

El método de aportaciones diseñado por el artículo 6.5 del PEV supone dinamitar los principios de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional que deben regir tanto su actuación como las relaciones entre Administraciones Públicas ex artículo 3.1.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (“LRJSP” en sucesivas referencias).

b) Adicionalmente, a la vista de la cantidad en que se traduce la aportación de las CCAA, si quieren recibir el máximo o la mayor cantidad de recursos del Estado, el sistema de financiación implica una condena a la indigencia en su propia política en materia de vivienda. Para ilustrar la onerosidad para Andalucía en contraste con la realidad del Plan anterior (año 2025), el nuevo sistema implica, en cifras absolutas, casi seis veces y media (6,47) la aportación de la Comunidad Autónoma al Plan estatal (de unos 74.025.900

euros a 478.800.000 euros), mientras que la aportación del Estado estaría en el casi tres (2,91) veces aproximadamente, pasando de 246.753.000 euros a 718.200.000 euros.

Por ello, consideramos que este diseño vulnera el principio de autonomía financiera, ya que socava la potestad de gasto de carácter subvencional en un sector productivo como la vivienda, admitido a priori y teóricamente, el Estado ha previsto un régimen de financiación que da al traste de facto con la política propia en materia de vivienda.

Aunque formalmente haya desaparecido la obligatoriedad o exigencia inicialmente prevista para el Plan de cofinanciar unas actuaciones que aunque en principio pudieran enganchar en el título competencial del artículo 149.1.13.^a CE y, por tanto, regularse por el Estado, son materialmente de competencia exclusiva de Andalucía ex artículo 56 del EAA, la intensidad del porcentaje a costa de la Junta de Andalucía, unido a la obligación de decidir de una sola vez para todo el quinquenio el porcentaje de aportación para las anualidades comprendidas en su ámbito temporal, sin posibilidad de atemperarlos en ejercicios sucesivos, permiten afirmar que es obligado de facto contribuir con dicho porcentaje del 40% si no quiere quedar sin recepción de los fondos estatales, lo que unido a la elevada cifra de inversión determina, como hemos dicho, que la política de vivienda propia quede huérfana de recursos, lesionando su autonomía financiera, condición indispensable de su autonomía política reconocida en el artículo 2 de la CE.

Trayendo a colación el desarrollo argumental recogido en el Fundamento Jurídico Séptimo de la STC 13/1992, parece claro que la utilización del spendig power o "poder de gastar" del Estado, por virtud de su mayor disponibilidad de recursos, afecta en este caso a la autonomía financiera y, por ende, a su reverso, la autonomía política de las Comunidades Autónomas en general y a la de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en especial. Razona el Alto Tribunal:

“(...) Se podría pensar que mal puede el Estado lesionar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas cuando éstas en modo alguno están obligadas a aceptar la subvención establecida en los Presupuestos Generales del Estado para acciones de fomento en materias o servicios de competencia exclusiva de aquéllas. De manera que la Comunidad Autónoma siempre podría evitar la lesión a su autonomía política o la invasión competencial rechazando la subvención en la forma prevista en los Presupuestos Generales del Estado y si en uso de su autonomía de la voluntad la acepta, prestando su consentimiento a las condiciones y modo de la subvención, ello priva de fundamento a toda queja competencial en este sentido pues sería como ir contra sus propios actos. Pero un razonamiento semejante sería constitucionalmente inaceptable porque la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas y porque, como se dijo en la STC 201/1988, fundamento jurídico 4º, "la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida en los arts. 156.1 de la Constitución y 1.1 de la LOFCA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas".

Por todo ello, en un sistema respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias y con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza, las transferencias financieras para subvenciones destinadas a acciones de fomento que el Estado disponga con cargo a sus propios recursos en materias cuya competencia haya sido asumida de manera exclusiva por las Comunidades Autónomas, deben atribuirse directa e incondicionadamente a las Comunidades Autónomas nutriendo, como un recurso financiero más, la Hacienda autonómica.

“Técnica ésta de reparto territorial de las subvenciones para su gestión descentralizada por las diferentes Comunidades Autónomas que, como ya se dijo en la STC 95/1986, fundamento jurídico 5º, resulta la más ajustada al modelo de Estado de las Autonomías diseñado por la Constitución. Y a tal efecto, las dotaciones presupuestarias destinadas al fomento deben distribuirse de manera global y descentralizada, entre las distintas Comunidades Autónomas según "criterios objetivos de reparto o bien mediante convenios ajustados a los principios constitucionales" (STC 152/1988, fundamento jurídico 5º). Bien entendido que mediante la utilización de los Convenios no puede el Estado convertir en compartida una competencia que sea en realidad exclusiva de las Comunidades Autónomas. De esta manera se favorece la capacidad de gasto

de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las políticas públicas dentro de su ámbito competencial y se respeta, al propio tiempo, su plena autonomía en la definición concreta de tales políticas en perfecta congruencia con el modelo de Estado de las Autonomías.”

Y prosigue:

“Esta concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas en la acción administrativa subvencional o de fomento, con clara incidencia en la actividad financiera, debe articularse, como reiteradamente ha puesto de relieve este Tribunal desde las SSTC 18/1982, fundamento jurídico 14; 32/1983, fundamento jurídico 2º y 76/1983, fundamentos jurídicos 11 y 14, mediante técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías como pueden ser, entre otras, los convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de competencias: técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas en este y otros sectores entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, buscando entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional. Como se dijo en la STC 201/1988, fundamento jurídico 2º, “lo que acontece al establecerse la relación jurídica subvencional es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una acción conjunta en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada ni las que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones”.

En otras palabras, de acuerdo con la doctrina citada, el nuevo sistema de financiación del PEV vulnera por completo la autonomía financiera, al configurarse de tal modo que implica una decisión cerrada o mejor dicho cuasi cerrada, de modo que al optar por la financiación máxima que es la deseable, esta elección deja desprovista de recursos, o hace extraordinariamente difícil dotar de recursos, la política propia de la Comunidad Autónoma en este sector.

TERCERO: VULNERACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA COMO CONSECUENCIA DE LA DESCRIPCIÓN DE LAS ACTUACIONES PROTEGIBLES CON TAL GRADO DE DETALLE QUE IMPIDE A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CUALQUIER MARGEN DE MANIOBRA.

Antes de desarrollar el motivo en que se basa el requerimiento resulta indispensable realizar una referencia a las actuaciones que se pueden financiar con cargo al Plan. A estos efectos, el PEV describe hasta dieciocho -18- programas de ayuda en sendas secciones que se reconducen a tres grandes líneas de subvenciones:

1ª. La línea de ayudas para fomentar el incremento de la oferta de vivienda social y asequible, se prevén hasta ocho -8- programas de financiación: (i) ayudas a la adquisición de viviendas para incrementar el parque público o a la adquisición por las organizaciones sin ánimo de lucro o de lucro limitado especializadas en vivienda, que se vayan a destinar al alquiler o la cesión en uso, (ii) ayudas para la promoción directa de viviendas, sobre suelo público, para ser destinadas al alquiler social o asequible o a la venta para contribuir al reto demográfico (iii) ayudas a la promoción de viviendas mediante la colaboración público-privada para ser destinadas al alquiler social o asequible (iv) ayudas a la gestión y explotación pública de viviendas sobre suelo de titularidad pública o privada destinadas al alquiler social o asequible, a través de colaboración público-privada, mediante la cesión de uso a una administración u organismo público, competente en materia de vivienda, para su gestión durante un plazo mínimo de 50 años, (v) ayudas a la promoción de viviendas en suelo privado con algún régimen de protección pública, con protección permanente (vi) Ayudas al fomento de la vivienda cooperativa, de alojamientos y de soluciones residenciales diseñadas en torno a la interrelación de las personas, destinadas al arrendamiento, a la cesión en uso o al disfrute temporal en cualquier régimen admitido en derecho, ya sea de titularidad pública o privada (vii) ayudas para el fomento de la puesta a disposición de las comunidades

autónomas y ayuntamientos de viviendas para su alquiler como vivienda asequible o social y (viii) ayudas al desarrollo y urbanización de suelo.

2ª. Medidas para fomentar la rehabilitación edificatoria, la accesibilidad, y la regeneración y renovación urbana y rural. En esta línea se inscriben cinco -5- programas financieros: (i) Ayuda a la regeneración y renovación urbana y rural, (ii) Rehabilitación integral de edificios de viviendas, (iii) Rehabilitación dentro de las viviendas, (iv) Rehabilitación de viviendas vacías para destinarlas a alquiler social o asequible y (v) Ayuda adicional para viviendas en edificios con protección patrimonial.

3ª. Medidas para facilitar el acceso a la vivienda a las personas demandantes de vivienda reduciendo la tasa de esfuerzo para el pago de la vivienda facilitando el adelanto de la edad de emancipación. Esta línea comprende 5 programas: (i) ayudas para la emancipación de las personas jóvenes, (ii) ayuda a las víctimas de violencia de género, de violencia sexual, familias monoparentales y monomarentales, personas objeto de desahucios de su vivienda habitual, personas en situación de chabolismo, infravivienda y en emergencia habitacional, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, (iii) ayuda general al alquiler de vivienda, (iv) Ayuda a la compra o autopromoción en municipios de 10.000 habitantes o menos para la emancipación de las personas jóvenes y (v) Ayuda a las personas jóvenes para el alquiler con opción o derecho a compra de viviendas protegidas con protección permanente.

Para determinar si esta pormenorizada descripción de los programas vulnera la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía ex artículo 56 del EAA, comenzaremos rescatando las declaraciones de la reiterada STC 152/1988 que ampara la intervención del Estado en cualquier sector económico, incluyendo la vivienda o el mercado inmobiliario en general, bajo la advocación del título competencial del artículo 149.13.ª de la CE, mediante la definición y articulación de medidas de fomento:

“En concreto, dentro de la normativa de financiación a la vivienda de que ahora se trata, es preciso distinguir cuatro aspectos inherentes a la finalidad de promoción que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno y la Administración del Estado. En primer lugar, la definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas. En segundo término, la forma de protección, en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas -créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones-, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la finalidad específica de las mismas (...)

Tal y como hemos señalado, la STC 13/1992, concretando y matizando los aspectos que, según la STC 152/1988, el Estado puede regular en virtud de su legitimación constitucional para dirigir la economía, esto es, para fijar las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica al socaire del artículo 149.1.13ª, entre los que se hallan la descripción de las actuaciones protegibles, dispone en el Fundamento Jurídico Octavo:

“(...) de la doctrina expuesta en los anteriores fundamentos jurídicos se desprende, lógicamente, un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que puede resumirse en cuatro supuestos generales, en los que pueden subsumirse las distintas impugnaciones concretas que se examinan en los presentes recursos de inconstitucionalidad, pero que no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) El cuarto y último supuesto es aquél en que, no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de esta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate”.

Pues bien, teniendo en cuenta la descripción de las actuaciones del PEV consideramos que formalmente nos encontramos en el supuesto de la letra b) de la SCT 13/1992, en la medida en que el Plan estatal se regula bajo el supuesto título legitimador del artículo 149.1.13ª de la CE (Disposición final tercera), que no legitima ni el diseño de un reparto de aportaciones que se aparta de esquemas que lo preceden, resultando abusivo la imposición de un 40% a cargo de las CCAA sobre la base de su mayor poder de gasto (de acuerdo con lo razonado en la anterior consideración), y tampoco ampara la descripción tan pormenorizada, acabada y completa de las actuaciones que se pueden financiar con cargo al mismo.

La doctrina del Tribunal Constitucional avala ciertamente la definición de las actuaciones protegibles (STC 152/1988) siempre que se indique el objeto y los fines, pero estableciendo como rubicón infranqueable que se deje en manos de las CCAA un margen de actuación, cuando la realidad es que esta libertad de maniobra se esfuma al leer los distintos programas de ayudas y la correlativa definición de su objeto. Como señala la STC 152/1988, tras destacar que la intervención al amparo de la potestad de dirección económica abarca la definición de las actuaciones subvencionables:

“(…) ello no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de

protección y promoción previstas por el Estado (...). Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos.

Sólo de esta manera es posible conciliar el ejercicio de las competencias del Estado sobre la planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda, incluida la utilización instrumental de sus competencias sobre las bases de ordenación del crédito, con las competencias autonómicas en materia de vivienda. Así, si las primeras legitiman una intervención del Estado que condiciona en parte la globalidad de la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma, dicha intervención no puede extenderse, so pretexto de un absoluto igualitarismo, a la regulación de elementos de detalle de las condiciones de financiación que la priven de toda operatividad en determinadas zonas del territorio nacional. Antes bien, a las Comunidades Autónomas corresponde integrar en su política general de vivienda las ayudas reguladas por el Estado para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modalizar, en su caso, las reglas generales, al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados.”

Pues bien, la lectura de los capítulos II, III y IV permite afirmar que cualquier margen de elección de la Comunidad Autónoma queda aniquilado por el grado de pormenorización y exhaustiva regulación de los dieciocho programas o concretas líneas o secciones de financiación, que agotan las posibilidades decisorias de la Comunidad Autónoma, quedando éstas reducidas a la adscripción o asignación de los recursos que para cada una de las tres grandes líneas de financiación se pueden reconducir aquéllos.

Adicionalmente, se constriñe esta elección por cuanto los recursos del Plan se distribuyen entre las tres líneas en los términos del artículo 7 del PEV, que declara:

“1. En cada uno de los convenios que, para la ejecución del Plan, suscriban el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y la correspondiente comunidad autónoma o ciudad de Ceuta o Melilla se establecerá una distribución inicial de la financiación por líneas, ayudas y años.

2. El 40 % de la financiación total, estatal más autonómica, como mínimo, habrá de destinarse en cada anualidad a la línea de financiación para el incremento de la oferta de vivienda social y asequible, excluida la ayuda al desarrollo y urbanización de suelo de la sección 8.ª del capítulo II. El 30 % habrá de destinarse en cada anualidad a la línea de financiación de ayudas para el fomento de la rehabilitación edificatoria, la accesibilidad y la renovación urbana y rural, así como a la referida ayuda al desarrollo y urbanización de suelo. El 30 % restante habrá de destinarse a la línea de ayudas para reducir la tasa de esfuerzo para el pago de la vivienda, así como para impulsar la emancipación de las personas jóvenes.

En todo caso la financiación de la ayuda al desarrollo y urbanización de suelo de la sección 8.ª del capítulo II no podrá superar el 2,5 % de la financiación total, estatal más autonómica, en cada anualidad.

3. Mediante acuerdo motivado de la Comisión de Seguimiento del correspondiente convenio entre el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y la comunidad autónoma o ciudad de Ceuta o Melilla se podrán modificar los porcentajes anteriores, siempre y cuando el 40 % se destine, como mínimo, a la línea de financiación para el incremento de la oferta de vivienda social y asequible excluida la ayuda al desarrollo y urbanización de suelo de la sección 8.ª del capítulo II.

4. Mediante acuerdo motivado de la Comisión de Seguimiento, se podrá modificar la distribución entre las distintas ayudas dentro de cada línea, en cualquier momento, adaptándola a la demanda de cada tipo de ayuda, al objeto de optimizar la aplicación de los recursos disponibles.

5. Mediante acuerdo motivado de la Comisión de Seguimiento, se podrán modificar la obligación de destinar anualmente el 40 % a la línea de financiación para el incremento de la oferta de vivienda social y asequible excluida la ayuda al desarrollo y urbanización de suelo de la sección 8.ª del capítulo II, por el mantenimiento de dicha obligación, no anualmente, sino computando anualmente el del año correspondiente más el acumulado de años anteriores.

6. El importe total del compromiso financiero que adquiera el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana para cada anualidad en el convenio no podrá ser incrementado en ningún caso.”

En consecuencia, so pretexto del artículo 149.1.13.^a de la CE, el Plan estatal ha realizado una interpretación expansiva de este título legitimador para el establecimiento de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, regulando con tal profundidad y grado de detalle las actuaciones protegibles que asfixia por entero la autonomía de las Comunidades Autónomas que únicamente pueden decidir a qué programa adscriben los recursos correspondientes dentro de los porcentajes o cuotas aplicables a cada línea.

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Andalucía se ve abocada a convertirse en una mera ejecutora de la política de vivienda que el Estado impone al amparo del Plan, viéndose limitada a priorizar de entre las políticas estatales y sin capacidad efectiva (ni financiera como antes vimos) de formular y ejecutar una política propia en materia de vivienda.

Consideramos, dicho sea respetuosamente y en estrictos términos de defensa de la autonomía financiera, política así como de la propia competencia exclusiva en materia de vivienda que ostenta la Comunidad Autónoma andaluza, que la regulación tan circunstanciada de las actuaciones y de las cuotas de financiación reservada a cada línea, implica una extralimitación del estado en el ejercicio de su título genérico de dirección económica del sector de la vivienda, degradando a las Comunidades autónomas a una mera gestora de las subvenciones reguladas en el PEV, posición que no se compadece con el sistema constitucional de distribución de competencias Estado y comunidades autónomas, según la doctrina constitucional.

De acuerdo con dicha doctrina, en el juego de esta potestad de gasto subvencional en sectores en que las Comunidades autónomas ostentan competencias exclusivas, es preciso que se salvaguarde un núcleo o margen de decisión, una capacidad suficiente para modular las reglas generales, al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados, pero introduciendo las variaciones que reclaman las especialidades de su territorio. Verbigracia, y como botón de muestra, uno de los programas de ayudas comprendidos en la línea 3 (línea de financiación de ayudas para reducir la tasa de esfuerzo para el pago de la vivienda, así como para impulsar la emancipación de las personas jóvenes), va destinado a la concesión de ayudas para compra o autopromoción en municipios de 10.000 habitantes o menos para la emancipación de las personas jóvenes, impidiendo en consecuencia que, de acuerdo con la caracterización demográfica del territorio andaluz, se module para municipios de más habitantes que es donde realmente se localizan las necesidades.

Como ha señalado el TC en SSTC 59/1995, de 17 de marzo, y 61/1997, de 20 de marzo, se admite la facultad estatal de intervenir en materia de vivienda con amparo en el art. 149.1.13 CE. Pero a su vez, en la reciente STC 112/2013, de 9 de mayo, FJ 3, ha señalado que “estamos en un ámbito material en el que el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin en ningún caso anular a los otros y teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellos”, cuando en este caso, como hemos dicho se supedita la postura de las CCAA a la gestión de las subvenciones dentro de un marco tan limitado que no sería exagerado calificarlo como una camisa de fuerza.

Por todo ello, consideramos que esta descripción de actuaciones viola las competencias exclusivas de las CCAA, desbordando los límites del título competencial del artículo 149.1.13.^a ya que so capa de dictar bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, el Estado ha ejercitado de facto una política acabada y completa en materia de vivienda, sustrayendo de sus potestades en el sector de la vivienda a las CCAA en general y a la Comunidad autónoma de Andalucía en especial.

CUARTO: EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN PERMANENTE PREVISTO EN EL PEV

Establece la Disposición Adicional Octava del PEV:

"La protección permanente requerida para las ayudas de este Plan ha de ser acordada por la respectiva comunidad autónoma o ciudad de Ceuta o Melilla. Se acordará a través de calificación definitiva o

mediante el acuerdo o resolución que en su caso proceda en función de la naturaleza y clasificación del suelo y de la regulación autonómica aplicable.

En su caso, este acuerdo podrá sustituirse por la exigencia de nota marginal en el Registro de la Propiedad que refiera la permanencia de la protección.

En este supuesto la comunidad autónoma o ciudad de Ceuta o Melilla habrá de regular, de forma adicional a la nota marginal registral de la protección permanente, la limitación de precio tanto de alquiler como de venta durante todo el periodo de protección".

Pues bien, debemos tener en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo, recaída sobre la Ley 12/2023, por el derecho a la Vivienda, declaró inconstitucional el artículo 16 de la Ley de Vivienda que, entre otras cosas, obligaba a que las viviendas protegidas estuvieran sometidas a un régimen de protección permanente con las salvedades que excepcionalmente pudiera prever la normativa autonómica.

El establecimiento del régimen de protección es una cuestión que entra en el arco de las competencias autonómica en aquellas CCAA con competencias en la materia como es el caso de Andalucía, que ha declarado de protección permanente todas las viviendas que integran el Parque público en el artículo 58.2 de la Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía ("LVA") a tenor del cual "las viviendas protegidas promovidas por las Administraciones Públicas financiadas con ayudas públicas y cuyo destino sea el parque público de viviendas tendrán una duración del régimen de protección permanente."

Asimismo, nos encontramos con el primer Plan estatal que declara en determinados programas la protección permanente de las viviendas financiadas a su costa, aspecto que jamás ha sido objeto de enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional. El conflicto más parecido fue el resuelto por la STC 112/2013, de 9 de mayo, que desestimó el conflicto de competencias contra el Plan Estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, en el FJ 5, que al analizar la duración de la protección de las viviendas financiadas con cargo al mismo declaró al respecto:

"5. (...) la cuestión que debemos resolver es si puede el Estado imponer, como condición para acceder a las ayudas previstas en el plan estatal de vivienda, una duración al régimen de protección pública de las viviendas y alojamientos que se acojan a dichas ayudas.

El plan estatal de vivienda sólo establece condiciones de financiación para las actuaciones previstas en el mismo. Es decir, como señala el Abogado del Estado, sus prescripciones limitan su eficacia a las viviendas que se acojan a la financiación del plan sin condicionar la política de vivienda que puedan desplegar las Comunidades Autónomas mediante sus propios programas.

El precepto cuestionado pretende mantener un régimen jurídico de la protección pública de las viviendas y, por lo tanto, del control de precios y de las adjudicaciones, de larga duración. Si las ayudas que otorga el plan estatal de vivienda van destinadas a mejorar el acceso y uso de la vivienda a los ciudadanos con especiales dificultades económicas, la fijación de un mínimo temporal al régimen de protección pública no persigue sino garantizar la existencia de la vivienda en ese régimen y, por tanto, el cumplimiento de los fines para los cuales se ha llevado a cabo la inversión de dinero público.

Como acertadamente vino a recordar, en relación con este precepto, la contestación del Gobierno de la Nación al previo requerimiento autonómico, "la duración del régimen de protección vinculado a la calificación de las viviendas protegidas (...) responde, precisamente, a la clara voluntad de asegurar tanto la honestidad como la eficacia en el uso del gasto público; siendo consustancial en toda la tradicional legislación, estatal o autonómica, sobre viviendas protegidas, cualquiera que sea su denominación a lo largo de la historia, el establecimiento de un período mínimo de vinculación a un determinado régimen jurídico tuitivo, de tal manera que el esfuerzo económico que hace la sociedad a través de los presupuestos públicos y de los recursos del conjunto del sistema financiero nacional, tenga un beneficioso

efecto social y evite el enriquecimiento injustificado que podía suponer la transmisión especulativa de tales viviendas”.

Parece, por tanto, lógico que el Estado o las Comunidades Autónomas establezcan un período mínimo de vinculación de las viviendas a un régimen jurídico de protección para compensar el esfuerzo económico realizado y que no se desvirtúe el sentido de la subvención otorgada. Nos encontramos así ante un criterio de ordenación de la vivienda con una clara finalidad económica. En efecto, la fijación de un período mínimo de vinculación de la vivienda a un régimen de protección pública constituye una auténtica contrapartida a los beneficios obtenidos con la adjudicación de dicha vivienda que garantiza el cumplimiento de los fines pretendidos con el establecimiento de estas ayudas públicas y que encuentra su fundamento en la demanda social de vivienda y en la necesidad de que exista un mercado de viviendas de protección oficial con un precio asequible. Por ello, podemos afirmar que la limitación temporal en la descalificación voluntaria de las viviendas protegidas que hayan recibido ayudas públicas conforme al plan estatal de vivienda tiene una incidencia directa y significativa en el sector económico, en la lucha contra la especulación y en la efectividad del derecho a la vivienda para los colectivos más desfavorecidos y encuentra cobertura competencial en el art. 149.1.13.^a CE. En este sentido, no podemos olvidar que la previsión de vivienda con un régimen de protección pública funciona como una técnica de intervención en el mercado inmobiliario con la finalidad de lograr en él los objetivos sociales y económicos señalados.

No cabe ninguna duda de que el Estado, en virtud del 149.1.13.^a CE, puede adoptar, en tanto que, dirigido a facilitar el acceso a la vivienda, un plan consistente en la creación de ayudas dirigidas, entre otros, a los promotores de viviendas protegidas y a los demandantes de vivienda y, junto a ello, que pueda determinar los posibles beneficiarios, la cuantía que va a ser sufragada con cargo a los fondos estatales, así como los requisitos para acceder a las ayudas. Todas ellas son cuestiones directamente ordenadas a la regulación del fin propuesto -facilitar el acceso a una vivienda- formando parte de las condiciones esenciales de otorgamiento de las ayudas previstas las exigencias a cumplir para poder acceder a las mismas. En este sentido, la fijación de un plazo mínimo de duración del régimen de protección pública para aquellas viviendas que hayan accedido a las ayudas previstas en el plan constituye un elemento central de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y resulta una exigencia de su percepción uniforme en todo el territorio nacional, garantizando así un trato igualitario a sus beneficiarios. Por ello, el art. 6.1 no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid pues regula una de las condiciones que deben cumplir las viviendas de protección pública, que son precisamente el objeto de las ayudas, para poder acogerse a la financiación prevista en el plan”.

En consecuencia, lo que está admitiendo implícitamente el TC es la posibilidad de que en los Planes estatales de Vivienda se pueda establecer un periodo mínimo de vinculación o de protección, y señaladamente un régimen de protección de larga duración, más o menos prolongado, pero se desprende a contrario sensu que el art. 149.1.13 CE no ampara una medida de protección permanente, dado que esta previsión suprime por completo ese margen de actuación que en materia de vivienda, y en especial de vivienda protegida, corresponde a las CCAA según la doctrina constitucional.

Debe en tal sentido ponerse de manifiesto que el Estado, a través del PEV y prevaleciéndose de su superior capacidad financiera, pretende de facto lograr lo que ya intentó con el precepto de la ley estatal de Vivienda declarado inconstitucional por la STC 79/2024: imponer a las Comunidades Autónomas el carácter permanente del régimen de protección de las viviendas.

En definitiva, en este conflicto consideramos que el Estado se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a de la Constitución), invadiendo las competencias [autonómicas] en materia de vivienda al establecer un régimen de protección permanente en determinadas actuaciones, que lamina cualquier resquicio a la Comunidad Autónoma para flexibilizar o endurecer incluso dicho régimen, intentando subsanar en el Plan, lo que no pudo hacer en el artículo 16 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda.

QUINTO: EL ARTÍCULO 153 DEL PLAN ESTATAL: LA SUBORDINACIÓN A LA AUTORIZACIÓN DEL ESTADO O A LA PRESENCIA DEL MINISTRO DEL RAMO PARA QUE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA PUEDA REALIZAR ACTUACIONES DE DIFUSIÓN DEL PLAN

Dispone el artículo 153 del PEV, al regular la puesta en valor de las actuaciones del Plan:

“La promoción, publicidad e información de las actuaciones del Plan y la documentación facilitada a sus beneficiarias, realizada por cualquiera de las Administraciones Públicas, deberá incluir en todo caso la imagen institucional del Gobierno de España-Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. Asimismo, las resoluciones de concesión de las ayudas deberán expresar explícitamente que éstas están financiadas con cargo a fondos del Plan.

Mediante orden del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, dictada en el plazo máximo de 6 meses desde la aprobación de este real decreto, se definirá el diseño estándar y condiciones de cartel publicitario para las actuaciones del Plan.

Las comunidades autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla no podrán realizar inauguraciones, presentaciones públicas, actos de puesta de primera piedra o similares, de obras o actuaciones financiadas con los fondos del Plan, sin la presencia o autorización del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

A tal efecto deberán comunicar al Ministerio, de forma fehaciente y con una antelación mínima de treinta días, la realización de la inauguración, presentación pública o acto de que se trate.

En caso de incumplimiento de cualquier de las obligaciones de este artículo, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana podrá suspender total o parcialmente las transferencias de fondos del Plan a la correspondiente comunidad autónoma o ciudad de Ceuta o Melilla”

Consideramos que este precepto resulta completamente irrespetuoso en su literalidad, al supeditar completamente a una autorización o incluso a la presencia del Ministro la presentación por parte de la Comunidad autónoma de actuaciones del Plan, a pesar de la equilibrada financiación del Plan. Éste es un indicio más de que el Estado ha diseñado una política de vivienda para el quinquenio 2026-2030 no “a través del sistema constitucional de competencia” sino “a pesar de dicho reparto competencial”, en el que las CCAA aparecen como títeres ejecutoras de las actuaciones definidas por el mismo y eso sí, allegando a la política estatal en materia constitucionalmente de competencia autonómica, la vivienda, una parte sustancial de recursos que le priva de hecho de poder desarrollar una política propia en el sector conforme a lo razonado en la consideración segunda.

Ciertamente, el artículo 4 del PEV, en la senda de anteriores Planes, y siguiendo la filosofía de la técnica de cooperación y colaboración, y de equilibrio de la posición el Estado y de las CCAA en este tipo de instrumentos, señala que:

1. El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla que lo deseen suscribirán convenios para la ejecución del Plan.
2. En los convenios se recogerán, con carácter general, los extremos previstos en el artículo 16 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y en el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y necesariamente:
 - a) La estimación de objetivos a alcanzar en cada una de las tres líneas referidas en el artículo 3, así como la fijación de indicadores para determinar su cumplimiento.
 - b) La previsión de los recursos financieros a aportar, en cada anualidad, por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.
 - c) La previsión de los recursos financieros a aportar, en cada anualidad, por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.
 - d) Los compromisos en materia de gestión del Plan que asume cada Administración para su ejecución.
 - e) Los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de las actuaciones, y de comunicación e información entre ambas Administraciones, tal y como se determina en el artículo 154.
 - f) La creación de la correspondiente comisión de seguimiento, que se corresponderá con la Comisión Bilateral de Vivienda y Suelo del artículo 152 c).
 - g) Las obligaciones concretas referidas a la promoción, publicidad e información de las actuaciones del Plan y la documentación facilitada a sus beneficiarias, en los términos contemplados en el artículo 153.”

Esta exigencia desbarata la idea misma de cooperación o del sustancial equilibrio en las posiciones de los sujetos constitucionales que intervienen en este tipo de planes, vulnerando de plano los principios generales que deben regir las relaciones entre las CCAA, proclamados en el artículo 219 del EAA a tenor del cual:

- “1. En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio.
2. Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan”

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 3.1.e) y k) de la citada LRJSP (buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas), y sobre todo vulnera la competencia exclusiva de la Comunidad autónoma en materia de vivienda, obligando no ya sólo a dar cuenta al Estado de sus actividades de difusión de actuaciones, en lo que constituiría per se un inaceptable control ex post sino a través de una inaudita exigencia de autorización ex ante o presencia del ministro en el acto en cuestión, intolerable en el ámbito de las relaciones de coordinación y cooperación entre sujetos constitucionales con títulos competenciales concurrentes.

Por añadidura, en el supuesto de que la Junta de Andalucía o cualquier otra Comunidad autónoma realizara cualquier tipo de actuación de las citadas ejemplificativamente (inauguraciones, presentaciones públicas, actos de puesta de primera piedra o similares, de obras o actuaciones sujetas al PEV) sin solicitar autorización o contar con la presencia del ministro del ramo, se prevé la suspensión parcial o total de las transferencias de fondos del Plan a la correspondiente comunidad autónoma o ciudad de Ceuta o Melilla, lo que refuerza la inconstitucionalidad de tal medida al desapoderar a la Junta de Andalucía de sus competencias exclusivas en materia de vivienda y sin que la competencia estatal ex artículo 149.1.13ª para la formulación de las bases y la coordinación de la planificación de la actividad económica en el sector de la vivienda puedan dar cobertura a este tipo de medidas de control o, más grave aún, de penalización, constituyendo una medida de fiscalización y control contraria al principio de autonomía política y al principio de lealtad constitucional.

Además, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, se ha solicitado de forma simultánea dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía en atención a que, el plazo de dos meses previsto en el artículo 63 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre para la formulación del requerimiento previo al planteamiento al conflicto positivo de competencia al Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 (PEV 2026-2030), expira el 23 de junio de 2026, dado que la publicación del citado Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, tuvo lugar en el Boletín Oficial del Estado número 99 de 23 de abril de 2026. Ante la inminencia del vencimiento del plazo constitucional, motivado en que la detección de la invasión competencial y el impacto negativo que el PEV 2026-2030 ocasiona sobre las competencias autonómicas se ha producido cuando ya ha transcurrido gran parte de este plazo, resulta necesario solicitar el dictamen previsto en el artículo 29 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, de forma simultánea al Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se formula requerimiento al Consejo de Ministros, previo al planteamiento del conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, al amparo del artículo 63 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

En su virtud, de acuerdo con lo establecido en el artículo 63 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su sesión del día 23 de junio de 2026

ACUERDA

PRIMERO.- Requerir al Gobierno de la nación para que derogue o modifique los siguientes artículos del Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030:

1. El artículo 4.2.g) al aludir al contenido de los Convenios, en cuanto a la remisión al artículo 153 del PEV, por las razones expuestas en la consideración quinta.
2. El artículo 153 por idénticas razones, argumentadas en el motivo quinto.
3. El artículo 6.5 del PEV en lo referente al esquema de financiación del Plan estatal, al no aparecer motivada la separación de los planes precedentes y convertir la participación de la Junta de Andalucía en una decisión cuasi cerrada, habida cuenta del mayor poder de gasto del Estado.
4. La exhaustiva y agotadora descripción de los dieciocho programas financieros, cuyo grado de detalle aniquila la competencia exclusiva de la Comunidad autónoma para desarrollar el objeto de las ayudas o de modular el objeto de las mismas en función de la idiosincrasia de las necesidades en su territorio.
5. La disposición adicional octava y los artículos concordantes (15, 23, 24, 34, 50, 51, 61, 146 y 147), en lo concerniente al régimen de protección permanente, por las razones desarrolladas en la consideración cuarta.

Por no respetar el orden competencial derivado de lo establecido en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución Española en relación con el artículo 56 de Estatuto de Autonomía para Andalucía y la doctrina constitucional relacionada en el expositivo del presente Acuerdo.

SEGUNDO.- Solicitar el dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía, de conformidad con lo establecido en artículo 29 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía.

TERCERO.- Para el supuesto que el Gobierno de la Nación no atienda el presente requerimiento, se autoriza al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía para el planteamiento del correspondiente conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional.

CUARTO.- Dar traslado de la decisión adoptada al Gobierno de la Nación de acuerdo con lo establecido en el artículo 63, apartados 1 y 2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Sevilla, a 23 de junio de 2026

JUAN MANUEL MORENO BONILLA
Presidente de la Junta de Andalucía
en funciones

ROCÍO DÍAZ JIMÉNEZ
Consejera de Fomento, Articulación del Territorio
y Vivienda en funciones