TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.574

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2018-2021, REALIZADAS POR LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

TRIBUNAL DE CUENTAS

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 23 de julio de 2024, el informe de fiscalización de las actuaciones de planificación, seguimiento y evaluación del Plan estatal de Vivienda 2018-2021, realizadas por los órganos de la Administración General del Estado, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR 9
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL 9
I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES 10
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 11
II.1. CONSIDERACIONES GENERALES DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 11
II.1.1. Marco competencial 11
II.1.2. Evolución y principios orientadores de los planes estatales de vivienda 12
II.1.3. Principales magnitudes 14
II.1.4. Programas del PEV 2018-2021 y procedimiento de tramitación de las ayudas 16
II.1.5. Instrumentos de cooperación para el seguimiento del PEV 2018-2021 17
II.2. RELACIÓN ENTRE EL PEV Y LAS DIFERENTES ESTRATEGIAS NACIONALES Y SUPRANACIONALES CON INCIDENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA 18
II.3. PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DEL PEV 2018-2021: MECANISMOS DE COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN ESTABLECIDOS POR LA AGE CON LAS CCAA, ENTIDADES LOCALES Y ENTIDADES DEL TERCER SECTOR 21
II.3.1. Fase previa a la redacción del borrador del PEV 2018-2021 22
II.3.2. Fase de audiencia e información pública del borrador del Real Decreto 26
II.4. ADECUACIÓN DE LOS INDICADORES PROPUESTOS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PEV 28
II.5. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS FONDOS DEL PEV 2018-2021 ENTRE LAS CCAA 33
II.6. ACTUACIONES DEL MITMA PARA EL SEGUIMIENTO DE LA EFECTIVA EJECUCIÓN POR LAS CCAA DE LOS PROGRAMAS EN LOS QUE SE ESTRUCTURA EL PLAN 33
II.6.1. Horizonte temporal de los Planes Estatales de Vivienda 33
II.6.2. Plazos para la adquisición de los compromisos financieros, la concesión de las ayudas y la ejecución de las actuaciones subvencionadas 36
II.6.3. Obligación de las CCAA de remisión de documentación al MITMA 39
II.6.4. Seguimiento del MITMA a la ejecución de los programas del PEV 2018-2021 41
II.6.5. Seguimiento del MITMA de la ejecución del PEV 2013-2016, prorrogado en 2017 51

II.6.6. Remanentes de fondos no justificados por las CCAA a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización 57

II.6.7. Hechos posteriores a la finalización de los trabajos de fiscalización 58

II.7. CUESTIONES RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA Y LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES 64

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 66

III.1. RELATIVAS A LA RELACIÓN ENTRE EL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y LAS DIFERENTES ESTRATEGIAS NACIONALES Y SUPRANACIONALES EN MATERIA DE VIVIENDA 66

III.2. RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2018-2021 67

III.3. RELATIVAS A LA ADECUACIÓN DE LOS INDICADORES PROPUESTOS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 68

III.4. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2018-2021 POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 69

III.5. RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA 73

ANEXOS 75

ALEGACIONES FORMULADAS 99

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAPP	Administraciones Públicas
AGE	Administración General del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EELL	Entidades Locales
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
LGP	Ley General Presupuestaria
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
LTAIBG	Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
MAIN	Memoria del Análisis de Impacto Normativo
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
MIVAU	Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
MRR	Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PAIA2030	Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030
PES	Plan Estratégico de Subvenciones
PEAV	Plan Estatal de Acceso a la Vivienda
PEV	Plan Estatal de Vivienda
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIN	Protocolo de Intercambio Normalizado de Información
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto-ley
SEA2030	Secretaria de Estado para la Agenda 2030
SEPG	Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1. PORCENTAJE DE REPARTO ENTRE LAS CCAA. DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO INICIAL Y DE LA APORTACIÓN ADICIONAL RDL 11/2020. IMPORTES CONVENIDOS. PEV 2018-2021 15

CUADRO Nº 2. PROGRAMAS EN LOS QUE SE ESTRUCTURA EL PEV 2018-2021 16

CUADRO Nº 3. CONTRIBUCIÓN DEL PEV A LOS ODS 19

CUADRO Nº 4. ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DEL PEV 2018-2021 SEGÚN LA MAIN 29

CUADRO Nº 5. RESUMEN DE LOS DATOS ECONÓMICOS DEL PEV 2018-2021 42

CUADRO Nº 6. DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO POR PROGRAMAS SEGÚN LA MAIN Y LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN. COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS POR LAS CCAA. PEV 2018-2021 44

CUADRO Nº 7. JUSTIFICACIÓN DE LOS COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS POR LAS CCAA POR PROGRAMAS. PEV 2018-2021 47

CUADRO Nº 8. PORCENTAJES NO JUSTIFICADOS POR PROGRAMAS Y ANUALIDADES. PEV 2018-2021 49

CUADRO Nº 9. RESUMEN DE LOS DATOS ECONÓMICOS DEL PEV 2013-2016 52

CUADRO Nº 10. DESGLOSE POR PROGRAMAS DE LOS IMPORTES CONVENIDOS, COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS Y JUSTIFICADOS. PEV 2013-2016 54

CUADRO Nº 11. DATOS ECONÓMICOS RELATIVOS AL PEV 2013-2016 Y A SU PRÓRROGA EN 2017 55

CUADRO Nº 12. IMPORTES NO JUSTIFICADOS CORRESPONDIENTES AL PEV 2013-2016 SEGÚN EL VENCIMIENTO DE LOS CALENDARIOS DE PAGOS 56

CUADRO Nº 13. IMPORTE TOTAL PENDIENTE DE JUSTIFICACIÓN POR PLANES 57

CUADRO Nº 14. RESUMEN DE LOS DATOS ECONÓMICOS DEL PEV 2018-2021. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024 58

CUADRO Nº 15. JUSTIFICACIÓN AL MINISTERIO DE LOS COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS POR LAS CCAA POR PROGRAMAS. PEV 2018-2021. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024 59

CUADRO Nº 16. INFORMACIÓN DEL MIVAU SOBRE JUSTIFICACIÓN DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR CCAA. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024 60

CUADRO Nº 17. RESUMEN DE LOS DATOS ECONÓMICOS DEL PEV 2013-2016. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024 61

CUADRO Nº 18. JUSTIFICACIÓN DE LOS COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS POR LAS CCAA POR PROGRAMAS. PEV 2013-2016. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024 62

CUADRO Nº 19. INFORMACIÓN DEL MIVAU SOBRE JUSTIFICACIÓN DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR CCAA. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024 63

CUADRO Nº 20. IMPORTE TOTAL PENDIENTE DE JUSTIFICACIÓN POR PLANES. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024 64

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1. DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO POR PROGRAMAS SEGÚN LA MAIN/PES Y LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN 30

GRÁFICO Nº 2. CRONOGRAMA DE LOS ÚLTIMOS PLANES DE VIVIENDA 35

GRÁFICO Nº 3. CRITERIOS INICIALES DEL PEV 2018-2021 Y SUS MODIFICACIONES 37

GRÁFICO Nº 4. PLAZOS DE EJECUCIÓN INICIAL DE LOS PROGRAMAS DE LOS PEV Y SUS PRÓRROGAS 38

GRÁFICO Nº 5. PORCENTAJE DE FONDOS COMPROMETIDOS PENDIENTES DE JUSTIFICACIÓN POR CCAA. 48

GRÁFICO Nº 6. PORCENTAJE DE FONDOS COMPROMETIDOS PENDIENTES DE JUSTIFICACIÓN AL MINISTERIO POR CCAA 53

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 2.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, ha realizado, a iniciativa propia, la *Fiscalización de las actuaciones de planificación, seguimiento y evaluación del Plan estatal de Vivienda 2018-2021, realizadas por los órganos de la Administración General del Estado*.

La presente fiscalización fue incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para 2022 por considerarse que, al haber finalizado el ámbito temporal del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 era el momento idóneo para evaluar el impacto que ha tenido el Plan y si se planificaron y definieron de forma adecuada sus objetivos, hitos e indicadores.

A este respecto debe recordarse que el artículo 47 de la Constitución Española (en adelante, CE) establece que *"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho"*. Se trata, por tanto, de un derecho social que, al igual que los demás derechos reconocidos en el Capítulo III del Título I, "De los principios rectores de la política social y económica" de la Constitución, actúa como un mandato a los poderes públicos en cuanto éstos están obligados a definir y ejecutar las políticas necesarias para hacerlo efectivo, al estar configurado como un principio rector o directriz constitucional que tiene que informar la actuación de aquellos poderes (Sentencias del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, 7/2010, de 27 de abril y 93/2015, de 14 de mayo).

La presente fiscalización se ha realizado en el marco de los objetivos específicos 1.1 "*Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente"* y 1.4 "*Incrementar las fiscalizaciones operativas"*, ambos incluidos dentro del Objetivo estratégico 1 "*Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público"* del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas vigente en el momento de aprobación de las Directrices Técnicas de la fiscalización. El 30 de mayo de 2024 ha sido aprobado el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2024-2027. La fiscalización da cumplimiento igualmente a su objetivo estratégico 1 *"Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente"* y, en particular, a su línea de actuación 1, medidas *"a) Priorizar actuaciones fiscalizadoras de relevancia social y atendiendo a la coyuntura económica"* y *"b) Impulsar la realización de actuaciones fiscalizadoras sobre las grandes políticas públicas".*

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

Constituye el ámbito subjetivo de la actuación fiscalizadora el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana[1] (en adelante MITMA), competente en la materia en virtud del Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla su estructura orgánica básica de conformidad con el *Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales*.

El ámbito objetivo de la presente fiscalización abarca las actuaciones de planificación, seguimiento y evaluación realizadas por el MITMA en relación con el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (en adelante, PEV 2018-2021 o Plan) a través de sus recursos presupuestarios.

[1] En el momento de aprobación del Plan se denominaba Ministerio de Fomento y tras la entrada en vigor del *Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*, que se ha producido con posterioridad a la finalización de los trabajos de fiscalización, el Ministerio ha pasado a denominarse Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU).

El ámbito temporal de la fiscalización se refiere al periodo 2018-2021, sin perjuicio de que las comprobaciones se han extendido a los procedimientos aplicados en ejercicios anteriores, en la medida en que han afectado a la planificación del PEV 2018-2021, objeto de fiscalización, o posteriores, cuando ello ha contribuido a la consecución de los objetivos de la fiscalización.

I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas el 29 de marzo de 2023, la fiscalización realizada ha sido de carácter operativo o de gestión. Su objetivo ha consistido en verificar las actuaciones realizadas por el MITMA para la planificación, seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, sostenibilidad ambiental y otros de buena gestión. En particular, se han verificado los siguientes extremos:

1. Las actuaciones del MITMA orientadas al diseño del PEV 2018-2021 y sus modificaciones, en particular, las correspondientes a los programas de ayudas en los que se estructura para la consecución de los objetivos. Asimismo, se ha analizado la coordinación de los fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) con el PEV 2018-2021.

2. Los mecanismos de comunicación y coordinación establecidos por la Administración General del Estado (AGE) con las Comunidades Autónomas (CCAA[2]), Ciudades Autónomas, Entidades Locales (EELL) y entidades del Tercer Sector[3], en su caso.

3. Los indicadores propuestos y, en su caso, las actuaciones llevadas a cabo para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos del PEV, así como su consistencia con los datos de progreso hacia la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a los que contribuye el PEV analizado.

4. Las actuaciones del MITMA para el seguimiento de la ejecución por las CCAA y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla de los programas en los que se estructura el PEV, así como del cumplimiento de la cofinanciación autonómica comprometida[4].

Asimismo, se han analizado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas, tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han utilizado los procedimientos habituales de fiscalización, adaptados a cada una de las diferentes áreas, que han quedado plasmados en los correspondientes programas de trabajo.

[2] En las referencias que se haga a lo largo del informe a las CCAA deben entenderse incluidas las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y excluidas la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco, que de acuerdo con los derechos históricos de los territorios forales reconocidos en la Constitución y plasmados en sus respectivos convenio y concierto económico, quedan fuera del ámbito de aplicación de los Planes Estatales de Vivienda.

[3] Las entidades del Tercer Sector de Acción Social son aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social.

[4] La fiscalización del seguimiento realizado por el MITMA se ha efectuado, exclusivamente, sobre las actuaciones y datos facilitados por el mismo, sin que ello suponga un posicionamiento del Tribunal en el resultado final de las liquidaciones pendientes entre el Ministerio y las CCAA.

El desarrollo de los trabajos se ha llevado a cabo, principalmente, de forma telemática, manteniéndose reuniones puntuales en el MITMA con los responsables de las principales áreas en relación con los objetivos de la fiscalización. Asimismo, se ha procedido a la revisión de la documentación soporte de las actividades fiscalizadas: documentos elaborados, actas de las reuniones de los órganos de control, procedimientos existentes, bases de datos, páginas web y documentación remitida por las CCAA al Ministerio sobre la ejecución de las actividades subvencionadas.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013.

De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas se han puesto de manifiesto a la actual responsable del MIVAU, así como a quienes fueron titulares del MITMA y del Ministerio de Fomento durante parte del periodo fiscalizado para que formulasen alegaciones y presentasen cuantos documentos y justificantes estimaran pertinentes. Las alegaciones realizadas se incluyen al final del presente Informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En la exposición de los resultados de la fiscalización se distinguirán los siguientes apartados:

1. Consideraciones generales del Plan Estatal de Vivienda.
2. Relación entre el PEV y las diferentes estrategias nacionales y supranacionales con incidencia en materia de vivienda.
3. Planificación y diseño del PEV 2018-2021: Mecanismos de comunicación y coordinación establecidos por la AGE con las CCAA, Entidades Locales y entidades del Tercer Sector.
4. Adecuación de indicadores propuestos para el seguimiento y evaluación de los objetivos del PEV.
5. Distribución territorial de los fondos del PEV 2018-2021 entre las CCAA.
6. Actuaciones del MITMA para el seguimiento de la efectiva ejecución por las CCAA de los programas en los que se estructura el Plan.
7. Cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la normativa sobre transparencia y la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

II.1. CONSIDERACIONES GENERALES DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA

II.1.1. Marco competencial

Como ya se ha anticipado, el artículo 47 CE establece el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, atribuyendo a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. Por su parte, el art. 148.1.3ª CE contempló que las CCAA podrían asumir como competencia exclusiva *"la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda"*, que ha sido efectivamente incluida en todos los Estatutos de Autonomía. A su vez, el Estado tiene competencia exclusiva en materia *de*

"Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" de conformidad con el artículo 149.1.13ª.

De acuerdo con estos preceptos, el Tribunal Constitucional ha tratado el título competencial del Estado y las CCAA en materia de vivienda a partir de diferentes recursos interpuestos y se ha pronunciado a través de numerosas sentencias (STC 152/1988, STC 95/1986, STC 146/1986, STC 139/2013, STC 112/2013, etc.) sentando la siguiente doctrina:

- El Estado es competente, para establecer líneas directrices y criterios globales de ordenación, previsiones de acciones o medidas singulares, para dirigir la política económica general relativa a la vivienda y para definir las actuaciones protegibles, sin perjuicio de posibles ayudas complementarias que adopten las CCAA. A este respecto, y sólo en relación con este fin, el Estado puede destinar específicamente recursos con cargo a su propio presupuesto, que cumplen así una finalidad de garantía para la consecución de los objetivos de la política económica general cuya dirección le compete.

- 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 CCAA 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.

  En definitiva, para la ejecución de la normativa estatal corresponde a las CCAA un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las circunstancias de su territorio.

- Con independencia de lo anterior, las CCAA son, además, competentes para la definición y ejecución de una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos.

En este marco de distribución competencial, también incide la autonomía de las entidades locales para la gestión de sus respectivos intereses, de acuerdo con el artículo 137 CE, ya que estas tienen encomendadas competencias en materia de urbanismo y vivienda, como el planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, la promoción y gestión de la vivienda de protección pública, y la conservación y rehabilitación de la edificación (art. 25 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de la Bases de Régimen Local).

II.1.2. Evolución y principios orientadores de los planes estatales de vivienda

La referida posibilidad de consignar créditos en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) destinados a la financiación de programas y actividades autonómicas cuenta con una regulación específica, recogida básicamente en el artículo 86 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria "Créditos gestionados por las comunidades autónomas". En él se establece que estos créditos habrán de distribuirse territorialmente a favor de las CCAA a través de unos criterios objetivos, cuya definición y distribución se fijarán por la Conferencia Sectorial correspondiente al comienzo de cada ejercicio económico, y se aprobarán definitivamente por acuerdo de Consejo de Ministros, así como la posterior suscripción de los instrumentos jurídicos, convenios o resoluciones por los que se formalicen los compromisos financieros.

En este sentido, el Estado ha regulado y financiado ayudas públicas en los sucesivos planes estatales de vivienda desde el año 1981, recayendo sobre las CCAA, mediante la firma de

convenios con la AGE, la gestión, concesión y pago de estas, a las que se han sumado las ayudas que en materia de vivienda hayan previsto dentro de su propio ámbito competencial.

Hasta el PEV 2009-2012 inclusive, todos los planes tuvieron un carácter unitario y constante, tanto en su diseño, como en su contenido y fueron planteados para atender las necesidades residenciales mediante el fomento de la producción de un volumen creciente de viviendas, ocupación de nuevos suelos y crecimiento de las ciudades, apostando por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda. El Plan 2013-2016 (que fue prorrogado hasta 2017) supuso un punto de inflexión en cuanto a los objetivos perseguidos con la política vivienda, centrándose en las ayudas al alquiler y la rehabilitación, sin fomentar con ayudas públicas la adquisición de viviendas ni la construcción de otras nuevas, salvo que se tratara de viviendas públicas en alquiler.

De esta forma, el PEV 2018-2021, objeto de la presente fiscalización, aprobado por el Real Decreto 106/2018, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, parte de este cambio de orientación iniciado en el Plan anterior, centrando su regulación en dos ejes: por un lado, el fomento del alquiler y, por otro, el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbana y rural, con especial atención a las personas afectadas por procesos de desahucio y a las ayudas a la accesibilidad universal[5]. Adicionalmente, en este Plan se exigió una mayor implicación de las CCAA que en los planes anteriores, dado que la aportación estatal estuvo condicionada a la cofinanciación por parte de aquellas[6].

No obstante, este PEV 2018-2021 sufrió importantes modificaciones, como consecuencia de la crisis sanitaria y económica derivada del COVID-19, adoptándose medidas de carácter coyuntural, fundamentalmente, a través del *Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19*, y de otros siete reales decretos-leyes cuyo objetivo fue ampliar y reforzar el "escudo social" y así ofrecer protección a las personas y hogares más expuestos a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

Una vez aprobado el Real Decreto 106/2018, la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo, en reunión celebrada el 15 de marzo de 2018, acordó el porcentaje de distribución territorial de los fondos entre las CCAA.

A partir de este momento, y tras los preceptivos Acuerdos del Consejo de Ministros, el MITMA y las CCAA suscribieron, entre el 30 de julio y 2 de agosto de 2018, los respectivos convenios para la ejecución del Plan, correspondiendo a los órganos autonómicos competentes la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y pago de las ayudas, dentro de las condiciones y límites establecidos en el Real Decreto 106/2018 para cada programa, y según lo acordado en los correspondientes convenios.

[5] En el Anexo I se recoge el marco normativo.

[6] De acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Real Decreto 106/2018, para la anualidad 2018, el MITMA se comprometió a aportar el 70 % del importe convenido sin exigir aportación adicional de las CCAA, pero el 30 % restante estuvo condicionado a la cofinanciación autonómica adicional de otro 30 %. En las anualidades 2019, 2020 y 2021, el 70 % de la financiación estatal se supeditó a que las CCAA cofinanciaran adicionalmente el 10 %, y el 30 % restante a la cofinanciación autonómica adicional del 20 %. Si la cofinanciación autonómica no alcanzase los porcentajes anteriores, la aportación estatal sería objeto de reducción proporcional.

II.1.3. Principales magnitudes

La dotación estatal inicial del PEV 2018-2021, con 1.443 millones de euros (crédito presupuestario 17.09.261N.753 "Subvenciones Estatales Planes de Vivienda[7]), supuso un incremento del 29,10 % respecto al PEV 2013-2016, prorrogado durante el año 2017[8]. No obstante, como consecuencia del compromiso de cofinanciación realmente asumido por las CCAA en los convenios (396,62 millones de euros), esta dotación estatal se vio reducida, pasando a ser de 1.373,63 millones de euros.

Adicionalmente, en el año 2020 se incrementó la referida dotación en 100 millones de euros por Real Decreto-ley 11/2020, con cargo al Fondo de Contingencia previsto en el artículo 50 de la Ley General Presupuestaria (en adelante LGP).

En el siguiente cuadro se muestran los datos económicos anteriores, considerando el porcentaje de reparto entre las CCAA:

[7] La distribución por anualidades es la siguiente: 350 millones de euros para 2018, 357 millones de euros en 2019, 364 millones de euros en 2020 y 372 millones de euros para 2021. No se han tenido en cuenta los importes correspondientes al "programa de subsidiación de préstamos convenidos" para la adquisición de viviendas protegidas, incluido en el PEV 2018-2021, por importe de 327,74 millones de euros, ya que estas ayudas fueron suprimidas en el año 2012, si bien se mantiene su abono para aquellos beneficiarios a los que les fue reconocida al amparo de Planes anteriores, por lo que quedan excluidas de la fiscalización.

[8] *El Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, por el que se prorroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril*, prorroga durante un año la vigencia del PEV 2013-2016. La dotación estatal del PEV 2013-2016 ascendió a 805,21 millones de euros, incrementándose hasta 1.117,7 millones de euros como consecuencia de la prórroga del mismo. La referencia hecha al PEV 2013-2016 a lo largo del informe debe entender incluida su prórroga durante el ejercicio 2017.

CUADRO Nº 1. PORCENTAJE DE REPARTO ENTRE LAS CCAA. DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO INICIAL Y DE LA APORTACIÓN ADICIONAL RDL 11/2020. IMPORTES CONVENIDOS. PEV 2018-2021

(Importes en euros)

CCAA	% REPARTO ENTRE CCAA	APORTACIÓN FONDOS ESTATALES SEGÚN DOTACIÓN ESTATAL INICIAL	APORTACIÓN FONDOS ESTATALES AJUSTADA AL COMPROMISO DE COFINANCIACIÓN AUTONÓMICA ASUMIDA EN LOS CONVENIOS	APORTACIÓN ADICIONAL RDL 11/2020	TOTAL
ANDALUCÍA	17,10	246.753.000,00	246.753.000,00	17.100.000,00	263.853.000,00
ARAGÓN	3,80	54.834.000,00	54.834.000,00	3.800.000,00	58.634.000,00
PRINCIPADO DE ASTURIAS	3,30	47.619.000,00	47.619.000,00	3.300.000,00	50.919.000,00
ILLES BALEARS	2,40	34.632.000,00	34.632.000,00	2.400.000,00	37.032.000,00
CANARIAS	5,30	76.479.000,00	76.479.000,00	5.300.000,00	81.779.000,00
CANTABRIA	1,90	27.417.000,00	27.417.000,00	1.900.000,00	29.317.000,00
CASTILLA Y LEÓN	5,40	77.922.000,00	77.922.000,00	5.400.000,00	83.322.000,00
CASTILLA-LA MANCHA	4,00	57.720.000,00	57.720.000,00	4.000.000,00	61.720.000,00
CATALUÑA	14,50	209.235.000,00	209.235.000,00	14.500.000,00	223.735.000,00
CEUTA	0,10	1.443.000,00	1.443.000,00	100.000,00	1.543.000,00
EXTREMADURA	3,00	43.290.000,00	40.140.000,00	3.000.000,00	43.140.000,00
GALICIA	5,70	82.251.000,00	82.251.000,00	5.700.000,00	87.951.000,00
LA RIOJA	1,70	24.531.000,00	24.531.000,00	1.700.000,00	26.231.000,00
COMUNIDAD DE MADRID	15,90	229.437.000,00	164.605.900,00	15.900.000,00	180.505.900,00
MELILLA	0,10	1.443.000,00	1.443.000,00	100.000,00	1.543.000,00
REGIÓN DE MURCIA	4,40	63.492.000,00	62.102.758,00	4.400.000,00	66.502.758,00
COMUNITAT VALENCIANA	11,40	164.502.000,00	164.502.000,00	11.400.000,00	175.902.000,00
TOTAL	**100,00**	**1.443.000.000,00**	**1.373.629.658,00**	**100.000.000,00**	**1.473.629.658,00**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, solo las CCAA de Extremadura, Comunidad de Madrid y Región de Murcia vieron reducida la aportación de fondos estatales como consecuencia del ajuste al compromiso de financiación asumido por cada una de ellas[9].

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.5 del Real Decreto 106/2018, los convenios de colaboración establecieron la distribución inicial del crédito por programas y años. No obstante, esta distribución podía modificarse mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral, siempre y cuando el reajuste se efectuara dentro de cada ejercicio y no se superase el importe convenido para cada anualidad.

[9] Ver la anterior nota nº 6.

II.1.4. Programas del PEV 2018-2021 y procedimiento de tramitación de las ayudas

El PEV 2018-2021 se estructuró, inicialmente, en nueve programas. No obstante, el Real Decreto-ley 11/2020 introdujo modificaciones en dos de ellos e incorporó un programa nuevo, con el fin de paliar el impacto económico y social de la pandemia. A continuación, se detallan los programas incluidos en el PEV 2018-2021 con anterioridad y posterioridad al referido Real Decreto-ley:

CUADRO Nº 2. PROGRAMAS EN LOS QUE SE ESTRUCTURA EL PEV 2018-2021

PROGRAMAS DEL PEV INICIAL	MODIFICACIONES DEL PEV (RDL 11/2020)
Programa 1. Subsidiación de préstamos convenidos (1)	
Programa 2. Ayuda al alquiler de vivienda	
Programa 3. Ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual	Programa 3. Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables
Programa 4. Fomento del parque de vivienda en alquiler	Programa 4. Fomento del parque de vivienda en alquiler (2)
Programa 5. Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas	
Programa 6. Fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas	
Programa 7. Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural	
Programa 8. Ayuda a los jóvenes	
Programa 9. Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad	
	Programa 10. Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda(3)

Fuente: Elaboración propia.
(1) Programa excluido de la fiscalización (ayudas suprimidas en el año 2012, manteniendo su abono, exclusivamente, para aquellos beneficiarios a los que les fue reconocida al amparo de Planes anteriores).
(2) Aunque mantiene su denominación, amplía los supuestos financiables.
(3) El programa 10, de acuerdo con el artículo 15 del RDL 11/2020, no está sujeto a la cofinanciación autonómica prevista en el artículo 6 del Real Decreto 106/2018.

El procedimiento de tramitación de las ayudas es diferente según los diferentes programas de ayuda, que pueden agruparse en tres tipos:

- Los programas 2, 5, 6 y 8, de ayudas al alquiler y obras en viviendas para accesibilidad, seguridad o eficiencia energética, se configuran como subvenciones a ofertar por las CCAA a través de convocatoria de concurrencia competitiva para beneficiarios particulares, individuales o colectivos.

- Los programas 3 y 10, de ayudas a personas en situación de desahucio y otros colectivos vulnerables, y ayudas de alquiler derivados de la situación creada por el COVID, están previstos como ayudas o subvenciones directas a particulares a través de convocatoria abierta por las CCAA.

- Los programas 4, 7 y 9, funcionan a través de la firma de Acuerdos entre el Ministerio, las CCAA y, en su caso, los Ayuntamientos afectados, donde el Ministerio aporta financiación para proyectos de construcción o rehabilitación, que quedan condicionados para su efectividad a que la CA o la entidad local gestione posteriormente estos fondos a través de otros acuerdos,

convenios o convocatorias para su realización por parte de las entidades locales, de entidades de derecho público o de particulares.

De acuerdo con la regla quinta del artículo 86 de la LGP, los créditos que corresponda gestionar a cada Comunidad Autónoma se librarán y harán efectivos trimestralmente en función de la adquisición por estas de los correspondientes compromisos financieros. Según dispone la cláusula sexta de los convenios, el programa 3 exige la resolución de concesión; en los programas 2, 5, 6 y 8 se admite que el compromiso financiero de las CCAA pueda considerarse adquirido en el momento en que se publica el extracto de la convocatoria en el correspondiente Boletín Oficial; y para aquellos otros que precisan de acuerdos en el seno de la Comisión Bilateral, este compromiso se entiende cumplido en el momento de su suscripción.

II.1.5. Instrumentos de cooperación para el seguimiento del PEV 2018-2021

Con el fin de hacer efectivos los principios de cooperación y el deber de información recíproca, el Real Decreto 106/2018 encomienda el **seguimiento del Plan** a los siguientes órganos:

- La Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo[10], a la que corresponde el seguimiento de la implantación y la verificación de los resultados del Plan.

- La Comisión Multilateral de Vivienda, Urbanismo y Suelo[11], que puede participar en el seguimiento, control y evaluación del PEV proponiendo criterios e indicadores generales de eficacia y otras actuaciones para su mejor implantación.

- La Comisión Bilateral de Seguimiento[12] entre el MITMA y cada una de las CCAA, que vela por el adecuado cumplimiento de lo convenido, pudiendo acordar reajustes en las actuaciones inicialmente previstas entre programas, sin que puedan incrementarse las dotaciones presupuestarias del Ministerio ni que se prolonguen más allá del ejercicio 2021.

Por otra parte, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.3 d) del Real Decreto 106/2018, los convenios deben recoger los mecanismos de comunicación e información entre ambas Administraciones, incluyendo la eventual implantación de **sistemas informáticos de uso compartido**.

En este sentido, los convenios recogen, en la cláusula decimotercera, el compromiso de las CCAA de *"Remitir sus comunicaciones de información al Ministerio de Fomento, de acuerdo con el Protocolo de Intercambio Normalizado de Información sobre el PEV (PIN), y su guía que será puesta a su disposición por el citado Ministerio".* Por otra parte, el apartado 3.1, en la cláusula decimoquinta, establece que las CCAA se comprometen a *"Suministrar de forma continuada, actualizada y en los*

[10] De acuerdo con el artículo 74.1 del RD 106/2018 *"Es el órgano superior de cooperación, de carácter multilateral y ámbito sectorial, entre las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, por un lado, y la Administración del Estado, por el otro, en materia de vivienda, urbanismo y suelo. Estará presidida por el* titular del Ministerio de Fomento y su vicepresidente será designado por los consejeros autonómicos con competencias en materia de vivienda, urbanismo *y suelo, según lo que se establezca en su reglamento interno. (…) En particular, cuando la conferencia aborde cuestiones relacionadas con el presente Plan, podrá convocar como observador a una representación de la Federación Española de Municipios y Provincias".*

[11] Según el artículo 74.2 del RD 106/2018 "*estará constituida por los Directores Generales competentes en la materia de cada Comunidad Autónoma y Ciudades de Ceuta y Melilla, y será presidida por el titular de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento"*.

[12] El artículo 74.3 del RD 106/2018 establece que "*estará constituida por el Director General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento (que la presidirá) y por el titular del órgano competente en la materia de la correspondiente Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla"*.

plazos indicados, la información requerida utilizando el protocolo de intercambio normalizado de información (PIN) que el Ministerio pondrá a disposición de la Comunidad Autónoma".

De esta forma, el MITMA desarrolló a partir del año 2013 el *Portal de intercambio con las CCAA*, plataforma puesta a disposición de las CCAA, de acuerdo con la cláusula duodécima de los convenios, que permite a estas el envío de la información y documentación relativa a las actuaciones realizadas en relación con los programas de ayudas definidos en el Plan.

II.2. RELACIÓN ENTRE EL PEV Y LAS DIFERENTES ESTRATEGIAS NACIONALES Y SUPRANACIONALES CON INCIDENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA

Coexisten con el PEV 2018-2021 diversas estrategias y políticas nacionales y supranacionales que inciden directamente en materia de vivienda, fundamentalmente: los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (en adelante ODS), el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la Agenda Urbana Española.

1. El PEV y los ODS

Como es sabido, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la resolución A/RES/70/1 - *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en septiembre de 2015, en la que se establecieron 17 ODS. Las políticas de vivienda inciden, en mayor o menor medida, en todos ellos, si bien son los ODS 1 "Fin de la pobreza", 5 "Igualdad de género", 7 "Energía asequible y no contaminante", 10 "Reducción de las desigualdades" y, fundamentalmente, el 11 "Ciudades y comunidades sostenibles", los más relevantes a estos efectos (ver más adelante el cuadro nº 3).

Sin embargo, a pesar de ser posterior a esta resolución, ni el Real Decreto 106/2018 que aprobó el PEV 2018-2021, ni la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN) que lo acompañaba, contenían referencia alguna a la contribución del PEV a la implementación y seguimiento de los ODS.

Durante el periodo fiscalizado, el desarrollo en España de la Agenda 2030 se ha llevado a cabo a través de dos estrategias: de 2018 a 2021, a través del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 (en adelante PAIA2030), aprobado por el Consejo de Ministros de 29 de junio de 2018, que constituía un Plan de transición, en el arranque de la implementación de la Agenda; y, a partir de junio de 2021, a través de la Estrategia de Desarrollo Sostenible.

El PAIA2030 además de presentar un diagnóstico de la situación de los ODS en España, indicaba las acciones a través de las cuales se iría poniendo en marcha la Agenda. El Plan se articulaba en 9 Áreas Prioritarias de Actuación – Políticas Palanca, de las que la 1 "Prevención y lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social" y la 3 "La Agenda Urbana Española" son las que más afectan a la materia objeto de esta fiscalización.

El PAIA2030 ponía de manifiesto los problemas sociales derivados del acceso a la vivienda en España: si en 2005 poco más del 5 % de la población -menos de la mitad del promedio europeo- se enfrentaba a un gasto excesivo ligado a la vivienda (es decir, al menos el 40 % de su renta disponible total), de acuerdo con los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE), este porcentaje se multiplicó casi por dos en solo cuatro años llegando a afectar al 10,4 % de la población en el año 2009, por encima de la media europea que, en el mismo periodo, había disminuido. Aunque se registra una cierta mejora en este indicador a partir del 2015, en 2020 todavía para el 8,2 % de la población el gasto en vivienda suponía un gasto excesivo.

El Plan de Acción también establecía la obligación del Gobierno de presentar anualmente un informe de progreso, con el objetivo de rendir cuentas acerca del estado de los ODS en España y reflejar los progresos alcanzados. No obstante, ninguno de los informes de progreso ofrece datos de la evolución de los indicadores en materia de vivienda, y se limitan a hacer referencias meramente descriptivas o enunciativas al PEV 2018-2021.

Dado que tampoco se cumplimenta la información correspondiente a los indicadores del PEV, como se verá más adelante, no se dispone de ningún informe oficial que analice el impacto de las medidas ejecutadas a través de este Plan.

Por su parte, el informe de alineamiento presupuestario de 2021 que, de acuerdo con la Orden HAC/641/2020, debe acompañar a los Presupuestos Generales del Estado, señalaba que el PEV 2018-2021 contribuía, principalmente, a la consecución de los cinco objetivos siguientes:

CUADRO Nº 3. CONTRIBUCIÓN DEL PEV A LOS ODS

ODS 1	FIN DE LA POBREZA	El Plan Estatal de Vivienda fomenta incrementar el parque de vivienda en alquiler o en régimen de cesión en uso, tanto público como privado, para facilitar a colectivos vulnerables el acceso al disfrute de una vivienda digna y para evitar la despoblación de municipios de pequeño tamaño.
ODS 10	REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES	
ODS 5	IGUALDAD DE GÉNERO	Con objeto de facilitar a colectivos vulnerables el acceso al disfrute de una vivienda digna, el Plan cita las familias monoparentales (mujeres con hijos a cargo), unidades de convivencia en las que exista alguna víctima acreditada por violencia de género y unidades en las que alguna persona asume la patria potestad, tutela o acogimiento familiar permanente de menores huérfanos por violencia de género.
ODS 7	ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE	El Plan estatal de vivienda incluye el programa de fomento de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, con ayudas para financiar obras de mejora de la eficiencia energética, con especial atención a la envolvente edificatoria.
ODS 11	CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	El Plan incluye ayudas para el fomento de la regeneración y renovación urbana. Se financian obras de rehabilitación y renovación en áreas urbanas para ir adecuando las ciudades a las nuevas estructuras urbanas, a la vez que se implementan medidas de eficiencia energética para lograr comunidades más sostenibles.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los ODS de la Agenda 2030 referido al año 2021.

A este respecto, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes debilidades en cuanto al procedimiento seguido por el MITMA para la cumplimentación de los datos relativos a la contribución del PEV a los ODS, tanto respecto del informe de progreso del PAIA2030 como del informe de alineamiento que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado:

- Respecto a los informes de progreso, el MITMA no ha aportado ninguna información sobre el origen de los datos remitidos a la Secretaría de Estado para la Agenda 2030 (SEA2030), en su caso, ni sobre las unidades encargadas de confeccionarlos y supervisarlos.

- En lo que se refiere al informe de alineamiento correspondiente al ejercicio 2021, la información publicada respecto al PEV no guarda relación con las fichas cumplimentadas por el MITMA para su remisión a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (SEPG).

- Tampoco existe constancia de que las unidades implicadas hayan recibido formación específica para la elaboración de estos informes que requieren un conocimiento amplio de los ODS y su transversalidad.

- Por último, en el año 2023 se ha producido un cambio de criterio en relación con el informe de alineamiento, al entender el MITMA que el nuevo Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025 (en adelante PEAV) contribuye de forma directa exclusivamente al ODS 11, frente a los años anteriores, en los que, adicionalmente, se aportaba información sobre los ODS 1, 5, 7 y 10, a pesar de que, en líneas generales, los programas de ayudas se mantienen.

Todo lo anterior pone de manifiesto una falta de coordinación en la elaboración de ambos tipos de informes: el de progreso realizado por la SEA2030 y el de alineamiento que elabora la SEPG.

2. El PEV y el PRTR

En el año 2020 y como respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, el Consejo Europeo aprobó el programa Next Generation EU. En el marco de esta iniciativa se creó el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Para poder acogerse a este Mecanismo, los Estados miembros debían presentar planes nacionales de recuperación y resiliencia en los que se definieran programas de actuación. El 27 de abril de 2021, el Consejo de Ministros adoptó el Acuerdo por el que se aprobaba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

El PRTR hace referencia a la política de vivienda dentro de la política palanca I "Agenda Urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura". Dentro de ella, el Componente 2 "Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana", pretende el impulso de las actuaciones de rehabilitación y mejora del parque edificatorio, tanto en ámbitos urbanos como rurales, así como de construcción de vivienda en alquiler social en edificios energéticamente eficientes. La inversión total estimada para estas actuaciones asciende a 6.820 millones de euros, si bien estos fondos se gestionan al margen de los correspondientes a los PEV y se incluyen en el programa de gasto 260A "Acceso a la vivienda y fomento de la edificación. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia", imputándose los relativos al PEV en el programa 261N "Promoción, administración y ayudas para la rehabilitación y acceso a vivienda". En definitiva, los fondos del PRTR no forman parte del PEV 2018-2021 (tampoco del PEAV 2022-2025).

En este contexto, se ha analizado el posible riesgo de solapamiento existente entre las inversiones programadas en el citado componente 2 y los programas de ayudas del PEV, con el siguiente resultado:

- Las inversiones C2.I3 "Programa de rehabilitación energética de edificios" y C2.I4 "Programa de transición energética y reto demográfico" del PRTR se gestionan por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, con competencias diferentes, sin que exista riesgo de solapamiento.

- Las inversiones C2.I5 "Programa de impulso a la rehabilitación de edificios públicos" y C2.I6 "Programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española" no tienen componente residencial, por lo que no existe riesgo de solapamiento con los programas del PEV.

- Las inversiones C2.I1 "Programa de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales" y C2.I2 "Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes", relativas a rehabilitación de viviendas, regeneración y renovación urbana, que ahora se ejecutan a través del PRTR, también formaban parte de los programas propios del PEV 2018-2021, lo que ha llevado a modificar la configuración de los correspondientes al PEAV 2022-2025 para evitar el riesgo de solapamiento.

3. El PEV y la Agenda Urbana Española

Como desarrollo de la Agenda Urbana Europea, el Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2019 aprobó la Agenda Urbana Española. Se trata de un documento estratégico no normativo, de carácter transversal, que recoge entre su decálogo de objetivos de primer nivel, el de "Garantizar el acceso a la vivienda". Para ello debe contar con un diagnóstico de la situación, un marco de objetivos y

líneas de actuación, un sistema de indicadores y unos Planes de Acción a elaborar por las distintas Administraciones Públicas (AAPP) en sus respectivos ámbitos competenciales.

Entre los retos que incluye la Agenda Urbana Española destacan proveer una cantidad significativa de viviendas en régimen de protección pública y alquiler desde los tres niveles de la Administración, así como garantizar la coherencia y conciliación entre los Planes de Vivienda estatales, autonómicos y municipales. A este respecto, el Tribunal ha solicitado información al MITMA sobre las actuaciones desarrolladas, los resultados obtenidos y sus consecuencias; sin embargo, el Ministerio no ha aportado documentación alguna sobre la conciliación entre los diferentes planes, y tal y como se expondrá en el subapartado II.3, no hay constancia de estudios específicos sobre la complementariedad o la posible existencia de duplicidades con las ayudas autonómicas y locales.

II.3. PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DEL PEV 2018-2021: MECANISMOS DE COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN ESTABLECIDOS POR LA AGE CON LAS CCAA, ENTIDADES LOCALES Y ENTIDADES DEL TERCER SECTOR

El éxito de cualquier intervención pública depende de la existencia de una adecuada planificación estratégica, un oportuno diagnóstico de la situación en el que basar la toma de decisiones y una definición clara de los objetivos que se pretenden alcanzar. Asimismo, resulta fundamental un sistema sólido de indicadores que permita el seguimiento y evaluación de la efectividad de las medidas o de las políticas públicas adoptadas con el fin de realizar los ajustes que resultaran necesarios o mejorar el diseño y la implementación de futuras medidas.

En la planificación del PEV 2018-2021, el MITMA asumía un papel fundamental, con responsabilidad en el establecimiento de los mecanismos de coordinación, colaboración, participación y seguimiento del Plan, así como del sistema de información y evaluación, de acuerdo con la competencia exclusiva del Estado en materia de “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, que establece el artículo 149.1.13 de la Constitución.

A efectos expositivos, se diferenciarán dos fases en la planificación y diseño del PEV, antes de la aprobación del texto normativo:

1. Fase PREVIA A LA REDACCIÓN del borrador de Real Decreto de aprobación del Plan, que engloba todas aquellas actuaciones tendentes a efectuar el diagnóstico y la definición del problema con el fin de dimensionarlo adecuadamente. En ella cobran especial relevancia los mecanismos de coordinación y cooperación con los agentes implicados con el fin de conseguir una participación efectiva de los mismos en el diseño de la intervención pública (grupos de trabajo, estudios e informes…).

   En este sentido, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé el trámite de consulta pública previa, que tiene por objeto recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones antes de la elaboración de un proyecto normativo.

   Los resultados obtenidos en este proceso son los que servirían de base para la elaboración del borrador de Real Decreto, a través de la definición de los objetivos pretendidos con la norma, el diseño de los programas de ayudas encaminados a alcanzarlos y la configuración de unos indicadores para evaluar el impacto de la política pública y, por tanto, la consecución de los objetivos planteados.

2. Fase de AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA del borrador de Real Decreto, prevista en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, que tiene por objeto recabar la opinión de los ciudadanos titulares de derechos e intereses legítimos afectados por un proyecto normativo ya redactado,

directamente o a través de las organizaciones o asociaciones que los representen, así como obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades.

A continuación, se describen las actuaciones efectuadas por el MITMA en las dos fases descritas y las debilidades detectadas en cada una de ellas.

II.3.1. Fase previa a la redacción del borrador del PEV 2018-2021

El texto final del Real Decreto que aprobó el PEV señala que *"la elaboración de la norma ha sido el resultado de un fuerte proceso participativo"*, y establece como uno de sus objetivos *"reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa".*

En el desarrollo de la presente fiscalización se solicitó al MITMA información sobre las actuaciones llevadas a cabo en relación con:

- Los mecanismos de coordinación, de comunicación y de participación con los diferentes agentes implicados (CCAA, Entidades Locales y Tercer Sector) para proceder al diseño de los programas del Plan Estatal de Vivienda.

- Estudios e informes que soportaran los parámetros que determinan la configuración de cada una de las ayudas del PEV (renta máxima de alquiler, porcentaje de la ayuda, límite de ingresos de la unidad de convivencia, límite de la inversión a financiar…), incluyendo tanto el análisis efectuado sobre los resultados del PEV anterior, como sobre las medidas adoptadas por otros sujetos competentes en materia de vivienda en cada territorio.

- Los indicadores propuestos para el seguimiento del cumplimiento de los objetivos del PEV y seguimiento efectuado de los mismos.

A este respecto, el MITMA señaló que *"las líneas estratégicas del Plan y sus objetivos, desarrollados mediante programas de ayudas, se apoyan en tres pilares: los estudios externos que esta unidad maneja, las aportaciones a través del proceso de información pública del borrador de real decreto*[13] *y la experiencia y las reclamaciones/apreciaciones por vías informales de las comunidades autónomas y el Tercer Sector".*

Asimismo, se creó un grupo de trabajo *ad hoc* en el momento de iniciar la redacción del Plan, donde, según el MITMA, se analizan estos extremos, señalando que el personal responsable está constantemente informado de las necesidades de los ciudadanos en materia de vivienda, de la evolución del mercado de alquiler y compraventa, o de las necesidades de suelo público, entre otros. En relación con la coordinación, comunicación y participación con CCAA, EELL y Tercer Sector, el Ministerio señala que es constante y fluida, desarrollándose a través de teléfono, correo electrónico o las herramientas informáticas compartidas.

Sin embargo, se han detectado debilidades que afectan a diversos aspectos que cuestionan la efectividad de la coordinación alcanzada, que se exponen a continuación[14]:

[13] Este punto, relativo al trámite de audiencia e información pública, será analizado en el siguiente epígrafe.

[14] El MIVAU, en el trámite de alegaciones, ha manifestado que, como consecuencia de la creación del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (RD 829/2023, de 20 de noviembre), se ha creado la Dirección General de Planificación y Evaluación, que asume las funciones de la obtención, la gestión y el mantenimiento de los datos necesarios para definir los aspectos fundamentales de la planificación y programación estatales en materia de vivienda, considerando que "*esta nueva Dirección General facilitará el perfeccionamiento de la futura actuación global del MIVAU en alineamiento con las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, en aras de una planificación y un diseño óptimos sustentados en dos pilares de actuación: 1) la definición de objetivos ex ante, y la definición, cuantificación, y seguimiento de impactos a corto y medio/largo plazo, así como 2) la coordinación y la cooperación del conjunto de los agentes implicados en la política de vivienda a través de nuevos sistemas para compartir información y/o mejoras de los existentes".*

1. Conferencia Sectorial y Comisión Multilateral de Vivienda, Urbanismo y Suelo

En relación con el papel de estos dos órganos en el diseño del PEV 2018-2021, debe indicarse que no ha quedado constancia de su participación efectiva en esta fase previa de planificación[15].

En primer lugar, la **Conferencia Sectorial** está concebida como un órgano de cooperación de acuerdo con el art.147 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), cuya composición se limita a la representación del Estado y de las CCAA, por lo que la participación de las EELL únicamente cabe a través de la asistencia como observador de representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Entre sus funciones se encuentran las siguientes: ser informadas sobre los anteproyectos de leyes y proyectos de reglamentos del Gobierno de la nación o de las CCAA cuando afecten al ámbito competencial de las otras AAPP, establecer planes específicos de cooperación entre CCAA procurando la supresión de duplicidades, o fijar los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios y su distribución de acuerdo con la LGP.

En la reunión de la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo celebrada el 15 de diciembre de 2016, las CCAA plantearon sugerencias en relación con el diseño del plan en su turno de palabra y se acordó otorgar un plazo para que presentasen sus aportaciones a la redacción del PEV 2018-2021 (hasta el 31 de enero de 2017), si bien estas no fueron tratadas en ninguna reunión posterior de este órgano.

El Ministerio ha indicado a este Tribunal que las propuestas presentadas por las CCAA (todas a excepción de Canarias y Extremadura), fueron tomadas en consideración en la redacción del primer borrador del Real Decreto, si bien no fueron objeto de discusión conjunta. Tampoco existe un documento en el que se dejara constancia de las sugerencias incorporadas ni de las razones por la que no se tuvieron en cuenta determinados aspectos (entre ellos, ayudas específicas a las CCAA para dotarlas de medios humanos y materiales destinados a la gestión del PEV debido a la carga de trabajo derivada de los procedimientos de concurrencia competitiva, o la recuperación de la reserva de eficacia existente en planes anteriores[16]).

Por todo ello, si bien la realización de este trámite ha permitido al MITMA el cumplimiento formal de lo previsto en la LRJSP, y a las CCAA plantear propuestas antes de la redacción del borrador de Real Decreto, lo cierto es que la participación de las CCAA tiene margen de mejora de cara a garantizar una adecuada coordinación de las actuaciones.

Por su parte, la **Comisión Multilateral** no celebró ninguna reunión en los años previos a la entrada en vigor del PEV 2018-2021, ya que, tras una única convocatoria realizada en 2012, la siguiente reunión tuvo lugar en abril de 2019, una vez aprobado el Plan (ver Anexo II).

Debe destacarse, además, que no hay representación del Tercer Sector en ninguno de estos órganos, a pesar de que las entidades y organizaciones que lo integran proporcionan alternativas de residencia a colectivos vulnerables.

2. Grupos de trabajo

Como se ha anticipado, el MITMA constituyó un grupo de trabajo para la confección del Plan, si bien se trata de un órgano de ámbito interno (no es un grupo de trabajo, creado en el ámbito de la

[15] En el Anexo II se incluyen las fechas en las que se reunieron la Conferencia Sectorial y la Comisión Multilateral de Vivienda, Urbanismo y Suelo desde el año 2012.
[16] Dotación estatal adicional que podía ser objeto de distribución territorial, mediante acuerdo de la Comisión Bilateral, entre aquellas CCAA que hubieran cumplido el 100 % de los objetivos convenidos.

Conferencia Sectorial, de los previstos en el art. 152.3 LRJSP), formado por personal de la Subdirección de Política y Ayudas a la Vivienda, en el que no participan otras subdirecciones del propio Ministerio responsables de la elaboración de planes y estrategias con incidencia en materia de vivienda (Agenda Urbana Española, PRTR), ni representantes de otros ministerios y administraciones (CCAA, Entidades Locales), ni tampoco asociaciones u organizaciones representativas de intereses afectados (entre ellas, las entidades del Tercer Sector) o expertos externos del sector privado.

Las propias CCAA, en las observaciones efectuadas al borrador del Real Decreto, reclaman la necesidad de efectuar debates más globales, mediante grupos de trabajo más técnicos, para la elaboración del Plan, así como contar con la participación de las EELL y el Tercer Sector.

3. Toma en consideración de los objetivos y las medidas adoptadas por otras entidades en desarrollo de sus propias competencias en materia de vivienda

No hay constancia de estudios e informes elaborados por el MITMA sobre la existencia de otras medidas y ayudas complementarias implementadas por las CCAA, EELL o el Tercer Sector con objetivos similares, ni sobre el impacto de las ayudas estatales para un determinado colectivo en los diferentes territorios, ni sobre los posibles solapamientos o duplicidades entre ellas, lo que sería conveniente al objeto de optimizar la coherencia del Plan.

Ante la ausencia de estos estudios sobre la complementariedad de las ayudas, que permitirían minimizar los riesgos de solapamientos y maximizar las sinergias, son las propias CCAA quienes, en última instancia, deciden sobre la distribución del presupuesto entre los diferentes programas que figuran incluidos en el Plan Estatal. De esta forma, el MITMA señala que "*La competencia exclusiva en la materia de las comunidades autónomas, las diferentes sensibilidades políticas, los diferentes programas autonómicos en materia de vivienda, incluso la orografía o la latitud pueden hacer que un programa sea complementario de otro autonómico o se dupliquen las ayudas, pero en esos casos es la comunidad autónoma la que balancea el interés político y ciudadano de su territorio para implantar la ayuda estatal y no la autonómica, o complementar ambas ayudas.*"

La situación descrita propicia la falta de criterios homogéneos en la aplicación de las medidas en materia de vivienda y conlleva la existencia de un riesgo de desigualdad. Como se observa en el Anexo III, algunas CCAA no previeron la financiación de determinados programas en el momento de la firma de los convenios; o en base a reajustes posteriores acordados en el seno de la Comisión Bilateral de Seguimiento, teniendo prevista su financiación, finalmente no adquirieron los correspondientes compromisos financieros o lo hicieron por un importe significativamente inferior al convenido, lo que pone de manifiesto la insuficiencia de la coordinación existente y la señalada falta de homogeneidad.

En este sentido, no se han contemplado actuaciones o medidas para asegurar que, mediante los programas estatales o autonómicos, en su caso, un determinado colectivo en una determinada situación de necesidad cuente con la misma cobertura en las diferentes CCAA, ya que el MITMA considera que las competencias del Estado no le obligan a garantizar que existan programas autonómicos en caso de que las CCAA no se acojan a algún programa del Plan Estatal, y que son las CCAA, en desarrollo de sus competencias, las que deben procurar que sus necesidades sean convenientemente atendidas, insistiendo en la naturaleza del Plan como complementario y no obligatorio.

Sin embargo, a diferencia del Plan fiscalizado, tanto el PEV 2013-2016[17] como el PEAV 2022-2025[18] establecen ciertas restricciones o condiciones de obligado cumplimiento para las CCAA, precisamente con la finalidad de garantizar la financiación de determinados programas. Solo con carácter excepcional y por razones debidamente justificadas, estas medidas pueden no ser aplicadas, mediante acuerdo de la correspondiente Comisión Bilateral de Seguimiento. En concreto, en el PEAV 2022-2025, en el supuesto de que una CA decidiera no destinar crédito a alguno de los programas definidos como prioritarios, debía acreditar previamente la existencia de ayudas autonómicas similares, o la inexistencia en su territorio de la necesidad que se pretende cubrir, lo que supone una mejora respecto a la situación del PEV 2018-2021. Todo ello, sin perjuicio de la existencia de una falta de continuidad no justificada en la planificación de este tipo de medidas.

4. Estudios para la configuración de los parámetros que conforman las ayudas del Plan

Como instrumento de planificación para la detección de necesidades y como fundamento de la elección de las ayudas públicas a conceder, el MITMA utiliza información relativa al número de ejecuciones o lanzamientos hipotecarios, sobre stock de suelo y vivienda nueva, de viviendas sin ascensor, ingresos brutos de los hogares por debajo del 3 % del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), o personas con discapacidad, entre otras. No obstante, no siempre cuenta con datos actualizados, al estar referida esta información a periodos antiguos que no guardan relación directa con las necesidades y los colectivos que se pretenden atender con el Plan objeto de fiscalización.

En todo caso, no constan, con carácter general, estudios específicos que justifiquen los parámetros utilizados para la configuración de cada programa y que, en definitiva, determinan la elegibilidad o la cuantía de las ayudas[19].

5. Análisis de los datos de ejecución de los Planes anteriores

El MITMA ha señalado que se tuvieron en cuenta los resultados provisionales del plan anterior para el diseño del PEV 2018-2021. De esta forma, los programas 6 *"Apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios"* y 7 *"Fomento de ciudades sostenibles y competitivas"*, en los que las CCAA únicamente adquirieron compromisos financieros por un 10,29 % y 5,05 %, respectivamente, de los importes recogidos en los convenios de colaboración, fueron suprimidos. El programa 3 *"Fomento del parque público de vivienda en alquiler"*, con compromisos que alcanzaron el 8,88 %, fue calificado por el propio Ministerio como "paradigma de programa fallido", lo que provocó un cambio en su diseño en el PEV 2018-2021, modificando su objeto y los requisitos para el acceso a las ayudas. Por último, se crearon nuevos programas.

No obstante, en línea con lo manifestado en los puntos anteriores, el Ministerio no ha aportado estudios o informes que dejaran constancia documental del detalle y justificación de los cambios producidos en los programas del PEV 2018-2021 con respecto al PEV anterior, en especial, en relación con la creación de nuevos programas.

[17] El artículo 5 del Real Decreto 233/2013 recoge, por una parte, una previsión de las dotaciones presupuestarias anuales, estableciendo unos máximos de financiación para determinados programas y, por otra, contempla unos criterios objetivos para la distribución de los recursos del Plan.
[18] El artículo 22.2 del Real Decreto 42/2022, establece la prevalencia del programa destinado a los colectivos vulnerables, así como una financiación mínima obligatoria en determinados programas.
[19] En este sentido el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad en el trámite de audiencia e información pública del borrador del Real Decreto manifestó que en la Memoria de Impacto Normativo (apartado impacto económico y presupuestario) deberían explicarse los criterios empleados en cada programa para establecer los límites de ingreso, porcentaje de ayuda sobre la renta mensual, porcentaje máximo de subvención, etc.

6. Trámite de Consulta Pública

En relación con el trámite de consulta pública previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el Preámbulo del Real Decreto 106/2018 por el que se aprobó el Plan fiscalizado, señalaba que *"se han cumplido los trámites de consulta previa, audiencia e información pública"*.

Sin embargo, el MITMA no efectuó este trámite, al acogerse a la excepción prevista en el mismo artículo 133, en su punto 4, al considerar que el "*espíritu, la concepción y la aplicación de la norma no impone obligaciones relevantes a los destinatarios"*, y que al ser la competencia en materia de vivienda propia de las CCAA, y no estar obligadas a ejecutar el Plan, solo resultaba necesario ponerlo a su disposición.

Sin perjuicio de que esta explicación contrasta con el alcance y envergadura del Plan que había de ser aprobado, en cualquier caso, resultaría de aplicación el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que exige que la no realización del trámite de consulta pública se justifique y razone de forma motivada en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN). Sin embargo, la Memoria que acompañó al Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, no aludía a la citada omisión del trámite ni justificaba esta excepción.

II.3.2. Fase de audiencia e información pública del borrador del Real Decreto

Junto a la consulta pública, el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común contempla la audiencia e información pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos *"cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas"*. En estos casos*, "el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados (…). Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma"*.

Debe señalarse que se elaboraron hasta tres borradores del proyecto del Real Decreto, que fueron objeto de distintas observaciones por los agentes implicados[20]. Una parte considerable de las observaciones formuladas no están referidas tanto al articulado de los borradores, como a una serie de debilidades o consideraciones generales que afectaban a una fase anterior, la correspondiente al diseño del Plan, lo que evidencia que no existió una adecuada participación de aquellos en la planificación de la norma. Así, las críticas se centraron, fundamentalmente, en los siguientes aspectos: la ausencia de grupos de trabajo permanentes que procurasen una unidad de acción de todos los actores implicados, la inexistencia de estadísticas oficiales sobre el precio de las viviendas en alquiler (INE), la falta de unos indicadores que permitieran medir la consecución de los objetivos de los programas de ayudas, el desconocimiento de los resultados alcanzados en el plan anterior,

[20] El primer borrador se envió por correo electrónico a las CCAA y agentes del sector para la formulación de observaciones entre mayo y junio de 2017 y no fue sometido a audiencia e información pública. Remitieron sus observaciones las CCAA, cuatro Ministerios, agentes del sector y otros entes.
El segundo borrador fue sometido al trámite previsto en el referido artículo 133.2 desde el 1.08.2017. Observaron tres CCAA, diferentes ministerios y otros entes.
El tercer borrador fue sometido al trámite de información pública durante un plazo de siete días que finalizó el 27.02.2018, haciendo observaciones solamente un particular.

que permitiría valorar el diseño del actual, el solapamiento entre las ayudas estatales y autonómicas o la existencia de necesidades no cubiertas con los programas de ayudas del Plan[21].

Asimismo, las CCAA reclamaban que se destinase un porcentaje de la financiación específicamente a recursos humanos para la gestión de las ayudas del plan estatal, dada la dificultad de asumir con las plantillas ordinarias la gestión conjunta de los planes autonómicos y el estatal. Se reclamaba también la agilización de los plazos para la firma de los convenios de colaboración, porque el retraso podría desvirtuar el plazo de vigencia de cuatro años del Plan, circunstancia a la que se alude en el epígrafe II.6.1.

Por otra parte, también se alegaba que el borrador carecía de una exposición de motivos en la que se explicasen los cambios introducidos en relación con el Plan anterior y que el borrador no iba acompañado de un documento que indicase una previsión de los recursos económicos para la financiación del plan, con el fin de conocer el alcance de las medidas propuestas. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el apartado tercero del artículo 133 de la Ley 39/2015 dispone que *"La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia"*.

Mención especial merece la previsión del régimen de financiación del Plan, pues fue variando a lo largo de los distintos borradores, de forma que pasó de plantearse con una aportación exclusivamente estatal (primer y segundo borrador del Real Decreto) a incluir la cofinanciación por las CCAA en el tercer borrador (70 % de financiación estatal y otro 30 % adicional condicionado a una cofinanciación autonómica de igual importe). Pero debe señalarse que esta cofinanciación autonómica resultó modificada en el texto definitivo del Real Decreto 106/2018 (el 70 % de la aportación estatal pasa a estar condicionado, en los ejercicios 2019 a 2021, a que las CCAA cofinancien una cuantía equivalente al 10 % de la correspondiente anualidad, y el restante 30 % estatal se supedita a la cofinanciación autonómica del 20 %), y que esta última versión no fue objeto de trámite de información pública.

En este sentido, varias CCAA manifestaron su disconformidad con la incorporación de este cambio del sistema de cofinanciación sin someterlo a dicho trámite, con ocasión de la reunión de la Conferencia Sectorial de 15 de marzo de 2018, días después de la aprobación del Real Decreto, si bien ninguna planteó la impugnación del texto normativo aprobado.

[21] Así las CCAA señalan que no existe en todo el PEV alusiones a la vivienda protegida u otras medidas de fomento distintas de la subvención (créditos o beneficios fiscales); se propone incluir una línea de ayudas para la realización de campañas conjuntas de difusión y sensibilización entre las CCAA y los Ayuntamientos, un programa de apoyo a la implantación del Plan tal y como figuraba en el PEV 2013-2016, programa que facilite la adquisición publica de viviendas para fines sociales o rehabilitación publica de viviendas de las CCAA, ayudas para que los ciudadanos puedan atender puntualmente sus cuotas hipotecarias o rentas de arrendamiento, a modo de préstamo; fomentar la puesta en el mercado de viviendas vacías o la reincorporación de las ayudas para Informe de Evaluación del Edificio.

II.4. ADECUACIÓN DE LOS INDICADORES PROPUESTOS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PEV

Los indicadores son herramientas fundamentales para medir el progreso y evaluar el impacto y la consecución de los objetivos de una intervención pública. El PEV 2018-2021 definió de modo expreso sus objetivos, para cuyo logro se establecieron los programas en los que quedó inicialmente estructurado[22]. Sin embargo, en el Plan estos objetivos no están cuantificados ni se dispone de unas metas asimismo cuantificadas, lo que impide conocer tanto si las medidas adoptadas facilitaron el progreso hacia los objetivos definidos, como el punto en que nos encontramos hacia esas metas y objetivos.

En cambio, la MAIN que acompañó al citado Real Decreto 106/2018, sí contenía una relación de objetivos/previsiones cuantificados referidos a los programas en que se estructuraba el PEV. Aun cuando se advertía la dificultad de esta estimación, debido a que las CCAA podían modificar la distribución de los fondos a lo largo de la vigencia del Plan, el MITMA la efectuó basándose en los antecedentes del PEV 2013-2016 y en las declaraciones de intenciones que verbalmente trasladaron las CCAA. Su detalle se contiene en el siguiente cuadro:

[22] De acuerdo con el RD 106/2018, los objetivos del PEV 2018-2021 son los siguientes:
- Persistir en la adaptación del sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la limitación de recursos disponibles, priorizando dos ejes, fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbana y rural, con especial atención a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual y a las ayudas a la accesibilidad universal.
- Contribuir a que los deudores hipotecarios como consecuencia de la adquisición de una vivienda protegida puedan hacer frente a las obligaciones de sus préstamos hipotecarios.
- Reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa, así como fomentar la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión.
- Mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su conservación, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal y de su sostenibilidad ambiental.
- Contribuir al incremento del parque de vivienda en alquiler o en régimen de cesión en uso, tanto público como privado, con determinación de una renta o precio de cesión en uso máximo, durante el plazo mínimo de 25 años.
- Facilitar a los jóvenes el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler.
- Contribuir a evitar la despoblación de municipios de pequeño tamaño, entendiendo por tales, aquellos de menos de 5.000 habitantes, facilitando a los jóvenes el acceso a la adquisición o rehabilitación de una vivienda en dichos municipios.
- Facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las personas mayores, en régimen de alquiler o de cesión en uso con renta o precio limitado, mediante el fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados.
- Facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las personas con discapacidad, en régimen de alquiler o de cesión en uso con renta o precio limitado, mediante el fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados.
- Contribuir a mantener la reactivación del sector inmobiliario, fundamentalmente desde el fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de viviendas, edificios y a la regeneración y renovación urbana o rural, pero además, a través del fomento del parque de vivienda en alquiler, ya sea de nueva promoción o procedente de la rehabilitación, y de la ayuda a la adquisición y a la rehabilitación para los jóvenes en municipios de menos de 5.000 habitantes.

CUADRO Nº 4. ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DEL PEV 2018-2021 SEGÚN LA MAIN

(Importes en euros)

PROGRAMAS	PRESUPUESTO	AYUDA MEDIA ESTIMADA	EFECTOS
2. Programa de ayuda al alquiler de vivienda.	216.450.000 €	1.250 €/año	173.200 ayudas
3. Programa de ayuda a las personas en situación de desahucio de su vivienda habitual.	144.300.000 €	3.600 €/año	40.100 ayudas
4. Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler.	144.300.000 €	20.000 €/vivienda	7.215 viviendas
5. Programa de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas.	288.600.000 €	6.000 €/vivienda	48.100 viviendas
6. Programa de fomento de la conservación, de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas.	216.450.000 €	3.000 €/vivienda	72.150 viviendas
7. Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural.	216.450.000 €	9.000 €/vivienda	24.050 viviendas
8. Programa de ayuda a los jóvenes. 8.1 Alquiler de vivienda 8.2 Adquisición de vivienda	 72.150.000 € 72.150.000 €	 1.350 €/año 10.800 €/vivienda	 53.450 ayudas 6.680 viviendas
9. Programa de fomento de viviendas para personas mayores o con discapacidad.	72.150.000 €	20.000 €/vivienda	3.600 viviendas
TOTAL	**1.443.000.000 €**		

Fuente: MAIN que acompañó al Real Decreto 106/2018.

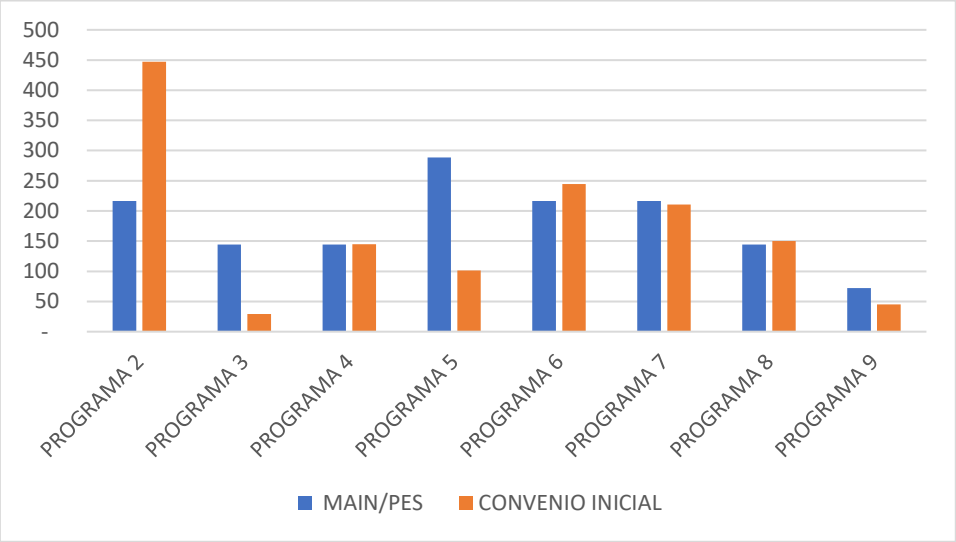
Por otra parte, el Plan Estratégico de Subvenciones 2018-2021 (en adelante, PES) del entonces Ministerio de Fomento[23], aprobado por Orden de 2 de agosto de 2018, prestó una atención especial a la política de vivienda, incorporando un nuevo Objetivo Estratégico específico para ello, el número 3: *"Procurar una política de vivienda orientada a garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada a las personas que más lo necesiten, al tiempo que contribuye a la consolidación de un desarrollo económico sostenible"*. Este objetivo estratégico se concretó a través de la definición de los mismos objetivos/previsiones recogidos en la MAIN a que hace referencia el cuadro anterior. Sin embargo, a la fecha de su aprobación, ya se habían firmado los convenios de colaboración con las CCAA, por lo que estos objetivos (trasladados de la MAIN al PES) ya estaban desactualizados[24]. Esto fue debido, por una parte, a que los fondos estatales se vieron reducidos en función de los compromisos de cofinanciación autonómica (de 1.443 a 1.373 millones de euros), y por otra, a que la distribución del crédito por programas presentaba importantes desviaciones respecto a las previsiones iniciales.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución en la distribución del crédito tras la firma de los convenios de colaboración con las CCAA:

[23] En el desarrollo de los procedimientos de fiscalización se solicitó al MITMA información relativa al sistema de indicadores vinculados a los objetivos del PEV, los informes o estudios que justificasen su elección, así como los informes sobre el seguimiento que el Ministerio efectúa sobre los indicadores ejecutados. A este respecto, el MITMA se remitió a los indicadores que figuraban desglosados para el PEV en su Plan Estratégico de Subvenciones (PES), de ahí la referencia a este documento en el informe. No obstante, en el trámite de alegaciones el MIVAU ha señalado que *"es necesario hacer hincapié en que el PEV y cualquier otro plan de vivienda estatal, no debe ser definido mediante el concepto de subvención, sino de transferencia a comunidades autónomas, ya que no cumple con los caracteres mínimos como para considerarlo subvención. Ello implica que su inclusión en el PES ha sido una imposición".*

[24] Por otra parte, las sucesivas actualizaciones anuales del PES no introdujeron ninguna modificación a estas estimaciones, ni incluso tras la aprobación del Real Decreto-ley 11/2020, que modificó dos de los programas iniciales e incorporó uno nuevo.

GRÁFICO Nº 1. DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO POR PROGRAMAS SEGÚN LA MAIN/PES Y LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN
PEV 2018-2021
(Importes en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia.

La falta de actualización de los objetivos específicos del PES e indirectamente del PEV impide conocer el impacto previsto de las ayudas y efectuar, en su caso, su seguimiento. A este respecto, el MITMA ha dado prioridad al seguimiento de la ejecución presupuestaria sobre el seguimiento del cumplimiento de los objetivos para los que fueron programadas las ayudas y así, ha indicado a este Tribunal que *"El objeto/fin con mayúsculas, es lograr que, con la coordinación económica general, se consiga una ejecución presupuestaria efectiva y eficaz que llegue a los ciudadanos más vulnerables en materia de vivienda".*

Este Tribunal considera que, además del logro de una ejecución presupuestaria eficaz, es también de la mayor relevancia conocer el impacto de las ayudas, esto es, si están sirviendo o no a sus propósitos. Por otra parte, el objetivo de lograr que estas ayudas lleguen de forma rápida y eficiente a los colectivos destinatarios no se garantiza únicamente con un seguimiento de la ejecución presupuestaria a nivel ministerial, ni siquiera anticipando el momento en que el MITMA transfiere los fondos a las CCAA[25]. Si bien es necesario que estas dispongan cuanto antes del crédito para poder ejecutar los programas del PEV, no resulta suficiente si no se logra una mayor celeridad en la tramitación del procedimiento de concesión y pago por parte de las CCAA. En este sentido, tal y como se expone más adelante, en el epígrafe II.6.4, se han detectado retrasos en los procedimientos de resolución y pagos de las ayudas.

Articulación de indicadores en el PES 2018-2021

Como se ha anticipado, el PEV no definió indicadores (tampoco la MAIN que lo acompañó), por lo que hay que acudir al PES del Ministerio que, lógicamente, afecta a todas las líneas de subvenciones que gestionan sus diferentes unidades orgánicas. Así, el objetivo estratégico 3 del PES antes citado, se acompañaba de unos indicadores a dos niveles: general y específico.

[25] En determinados programas del PEV 2018-2021 se permitió que el libramiento de los fondos del MITMA a las CCAA se anticipara al momento de la publicación del extracto de la convocatoria de ayudas en el correspondiente Boletín Oficial, a diferencia del criterio aplicable durante la vigencia del PEV 2013-2016, en el que el libramiento de fondos no se producía hasta el momento de las correspondientes resoluciones de concesión.

Los indicadores generales, de carácter estratégico[26], no están referidos específicamente a los objetivos del PEV antes señalados[27], sino a diferentes aspectos relacionados con la vivienda. Se trata de indicadores de impacto, pero al no estar vinculados a unas metas u objetivos cuantificados solo podrían dar información de la evolución del parámetro al que se refieren.

Por lo que respecta a los indicadores específicos, el PES define para cada línea de subvenciones, que se corresponde con los programas diseñados en el PEV para alcanzar sus objetivos, unos indicadores para el seguimiento y evaluación de las ayudas. Estos indicadores no están ligados a la ejecución presupuestaria. En concreto, hacen referencia, en función de la línea de que se trate, al número de ayudas concedidas, número de viviendas, importe total concedido, importe medio concedido, distribución de ayudas entre hombres y mujeres, o edad media de los beneficiarios. Se trata fundamentalmente de indicadores de proceso, si bien, como no están ligados a objetivos o metas cuantificados, su utilidad es menor.

Por su parte, los convenios con las CCAA no definieron indicadores y la Comisión Multilateral que, de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula decimoquinta de los convenios, podía proponer otros criterios e indicadores, tampoco lo hizo.

A pesar del establecimiento de los anteriores indicadores, se ha verificado que los informes anuales sobre el grado de avance del PES 2018-2021, así como el Informe de seguimiento y evaluación global, realizado en abril de 2022, contienen básicamente datos del importe transferido por el MITMA a las CCAA, sin que conste información relativa al resto de indicadores. Ello implica que solo puede medirse el grado de ejecución presupuestaria a nivel ministerial, que tal y como se ha mencionado anteriormente, no da información sobre la ejecución que realizan las CCAA y, por tanto, del momento en que efectivamente se reciben las ayudas por sus destinatarios finales. La ausencia del seguimiento de cualquier indicador ajeno a la ejecución presupuestaria de las ayudas y del conocimiento de su impacto, dificulta, a su vez, la adopción de medidas correctoras en caso de desviaciones[28].

El MITMA justifica esta escasa atención a la definición y seguimiento de los indicadores del PEV en:

- La exclusividad de la competencia en materia de vivienda de las CCAA.
- La existencia de grandes diferencias entre CCAA respecto al grado de cooperación institucional. Aunque todas ellas tienen a su disposición el Protocolo de Intercambio Normalizado de Información (en adelante PIN) establecido al efecto, no lo utilizan en igual medida, de modo que la información que permitiría implantar un adecuado sistema de indicadores no es completa ni uniforme, lo que da lugar a que su explotación no pueda ser rigurosa.
- La escasez de recursos humanos disponibles.

[26] Los indicadores estratégicos definidos son: reducción de la tasa de desigualdad social a través de la mejora de las posibilidades de acceso a una vivienda digna; número de mujeres víctimas de violencia de género beneficiadas de los programas de acceso a la vivienda; incremento del parque de viviendas destinado al alquiler a precios asequibles tanto público como privado; reducción del consumo energético de las viviendas como consecuencia de la implantación de medidas destinadas a mejorar la eficiencia energética de los edificios; incrementos de los empleos directos e indirectos en el sector de la construcción y rehabilitación de viviendas; mejora de la tasa de empleo femenino en el sector de la construcción.

[27] Ver nota nº 22.

[28] El MIVAU, en el trámite de alegaciones, ha indicado que *"Actualmente, una vez conseguida una cierta generalización en el uso del PIN [Protocolo de Intercambio Normalizado de Información] es posible plantear indicadores diferentes de los presupuestarios, siempre teniendo presente que el plazo de ejecución del plan de vivienda no es cuatrienal, tal y como se extrae de su propio articulado".*

No obstante, estas dificultades no parecen plantear inconvenientes que no sean subsanables. Así:

- Al ser las CCAA quienes tienen las competencias para la ejecución de la política de vivienda, resultaría relevante para el MITMA, a efectos de poder llevar a cabo las funciones de seguimiento que tiene encomendadas, poder contar con unas estimaciones proporcionadas por las propias CCAA basadas en sus respectivas necesidades. En este sentido, el Real Decreto 233/2013, que regula el PEV 2013-2016, ya contempló en su artículo 3.3.d) la aportación por las CCAA de sus planes estratégicos para la ejecución de los programas del PEV, con la inclusión de una estimación del número de actuaciones a financiar anualmente, previsión que quedó suprimida para el PEV 2018-2021.
- El sistema informático de uso compartido que contempla el artículo 5.3 d) del Real Decreto 106/2018 está implantado y es de obligada utilización por parte de las CCAA, de acuerdo con las cláusulas decimotercera y decimoquinta de los convenios firmados con cada una de ellas, en virtud de las cuales adquieren el compromiso de remitir la información requerida de forma continuada, actualizada y en los plazos indicados utilizando la herramienta PIN.

  En este sentido, la remisión normalizada y homogénea de la información por parte de las CCAA solventaría en gran medida la aludida dificultad de explotación de los datos con la plantilla actual disponible en el Ministerio para esta función.

A lo anterior debe añadirse que el INE dispone de tablas de indicadores en materia de vivienda que podrían dar información de utilidad para incorporarla a los informes de seguimiento (v.gr.: los indicadores utilizados para dar información sobre el ODS 11). Sin embargo, el Ministerio no ha acordado con el INE indicadores que le permitan conocer la evolución de aquellos parámetros que sean más acordes con su interés.

En cualquier caso, el hecho de que los indicadores de seguimiento y evaluación de los programas del Plan de vivienda se recojan únicamente en el marco del PES, trae como consecuencia que, a la fecha de cierre de este último, no se encuentren disponibles los datos definitivos, pues el plazo de ejecución de los programas de vivienda es superior al periodo de vigencia del PES, y tampoco está previsto un seguimiento posterior.

Articulación de indicadores en el PEAV 2022-2025. PES 2022-2024 y MAIN del RD 42/2022

Por último, se han analizado el PES 2022-2024 así como la MAIN que acompañó al Real Decreto 42/2022 que regula el PEAV 2022-2025, con el fin de comprobar si la planificación estratégica del MITMA se dirige hacia la implantación de indicadores que permitan medir el impacto y la consecución de los objetivos, distintos de la ejecución presupuestaria, constatándose que los cambios introducidos respecto a lo explicado en los párrafos anteriores para el PEV 2018-2021 no avanzan en el sentido esperado.

En efecto, por un lado, la redacción inicial del PES 2022-2024 de 22 de diciembre de 2021, no incluyó información de las líneas de subvenciones ni de los indicadores al no estar aprobado el PEAV 2022-2025, remitiendo al Real Decreto que lo desarrollara. Sin embargo, una vez aprobado el PEAV y firmados los convenios para su ejecución, la última actualización disponible del PES (abril de 2023) continúa sin desglosar las líneas de subvenciones por programas.

Por otra parte, la MAIN que acompañó al Real Decreto 42/2022 señaló expresamente que *"no se plantea una evaluación ex post a partir de indicadores previamente definidos"*.

Todo lo anterior pone de manifiesto el limitado seguimiento que realiza el Ministerio sobre la ejecución de los sucesivos planes estatales de vivienda y la inexistencia de perspectivas de cambio al respecto.

II.5. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS FONDOS DEL PEV 2018-2021 ENTRE LAS CCAA

La LGP, en la regla segunda del apartado 2 de su artículo 86, relativo a los créditos de la LPGE que han de ser gestionados por las CCAA, encomienda a la Conferencia Sectorial correspondiente fijar los *"criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios, así como su distribución"*. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 148 de la LRJSP.

La distribución del presupuesto del PEV entre las distintas CCAA se efectúa de acuerdo con unos porcentajes que fueron fijados en 1992, y ese reparto se viene aplicando desde entonces en los sucesivos planes de vivienda, incluido el vigente PEAV 2022-2025[29].

Así, la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo celebrada el 15 de marzo de 2018 aprobó estos porcentajes para su aplicación al PEV 2018-2021. Sin embargo, en ningún documento figura el criterio utilizado en su momento para definir esa distribución territorial y, el propio MITMA, admite no disponer de documentación soporte sobre su determinación, por lo que desconoce el origen de la configuración de los porcentajes del reparto.

En este mismo sentido, en el trámite de observaciones al borrador del Real Decreto de aprobación del PEV 2018-2021, con carácter general, las CCAA manifestaron ignorar el criterio de distribución aplicado para el reparto de fondos desde el año 1992, y proponían la creación de un grupo de trabajo que estudiara uno nuevo, actualizado de cara a futuros planes.

Asimismo, resulta llamativo que la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo acordara para el año 2021 unos criterios de distribución territorial distintos y actualizados a 2020 para el reparto de los fondos europeos (componente 2 del PRTR), a partir de los informes sobre número de hogares de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) publicada por el INE y los datos del Padrón municipal, y que, con posterioridad, haya vuelto a retomar los porcentajes fijados en 1992 para aplicarlos al crédito del PEAV 2022-2025. En el Anexo IV se muestra un análisis comparativo entre ambos planes[30].

II.6. ACTUACIONES DEL MITMA PARA EL SEGUIMIENTO DE LA EFECTIVA EJECUCIÓN POR LAS CCAA DE LOS PROGRAMAS EN LOS QUE SE ESTRUCTURA EL PLAN

II.6.1. Horizonte temporal de los Planes Estatales de Vivienda

En el Preámbulo del Real Decreto 106/2018 se recoge que el Plan Estatal 2018-2021 "*se presenta también con un horizonte temporal de cuatro años, asumiendo, al igual que el Plan Estatal 2013-2016, la prudente cautela de no condicionar las políticas de vivienda futuras por compromisos económicos que se generen en aplicación de este Plan y que no respondan en un futuro a objetivos del momento".*

La misma duración tienen los convenios de colaboración firmados con las CCAA, si bien en todos ellos se señala que *"No obstante sus efectos se extienden hasta que finalicen los plazos señalados para la recepción de las ayudas y/o ejecución de las actuaciones conforme a lo regulado en el PEV. En la medida en que el pago por la Comunidad Autónoma al beneficiario de determinadas ayudas, e incluso la finalización de determinadas actuaciones, y el cumplimiento de las obligaciones de justificación y actuaciones relativas a la liquidación pueden superar el plazo del 31 de diciembre de*

[29] La distribución territorial figura en el Cuadro nº 1.

[30] A pesar de que el Ministerio en sus alegaciones indica que no son comparables los repartos del PEV y el del PRTR, debe tenerse presente que este Tribunal ha recalculado el porcentaje aplicado en este último excluyendo a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, con el fin de poder comparar los porcentajes de ambos planes, ya que el PEV no incluye a estas dos comunidades, tal y como se indica en el Anexo IV.

2021, se estará a lo dispuesto en la liquidación definitiva del Convenio para el seguimiento y verificación final por el Ministerio de Fomento del buen fin de los fondos transferidos".

El referido horizonte temporal de cuatro años se refiere, por tanto, solo al periodo de ejecución presupuestaria del MITMA, durante el cual se efectúan los libramientos de fondos a las CCAA, en función de la adquisición por estas de los compromisos financieros, que es independiente del plazo de ejecución de las actuaciones y del pago por las CCAA a los destinatarios últimos, que puede prolongarse durante un periodo mucho más amplio.

Tal y como se ha manifestado en el subapartado II.1, desde el año 1981 se han aprobado sucesivos Planes Estatales de Vivienda de forma concatenada, con la intención de que las CCAA contaran con una dotación presupuestaria que les permitiera ejecutar la política de vivienda en todos los ejercicios económicos desde esa fecha. Con carácter general, los planes de viviendas han sido cuatrienales, si bien el PEV 2013-2016 quedó prorrogado durante el año 2017 por el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre.

Sin embargo, el retraso tanto en la aprobación de los reales decretos que regulan los correspondientes Planes como en la suscripción de los convenios de colaboración, a partir de los cuales el MITMA transfiere el anticipo de fondos a las CCAA para el comienzo de la ejecución de los programas del Plan, han dificultado el desarrollo ininterrumpido de la referida política.

En el siguiente gráfico se expone un cronograma que muestra el citado efecto para el PEV objeto de fiscalización, así como el plan anterior (2013-2016), su prórroga durante el 2017 y el plan posterior (2022-2025):

GRÁFICO Nº 2. CRONOGRAMA DE LOS ÚLTIMOS PLANES DE VIVIENDA

PLANES ESTATALES	AÑOS	INICIO PLAN	FECHAS PEV Y LIBRAMIENTOS
PEV 2013-2016	2013	RETRASO	RD 233/2013, 5 de abril
	2014		oct/nov- CONVENIOS y 1º LIBRAMIENTO (1)
	2015		
	2016		RD 637/2016, 9 de diciembre (prórroga)
PRORROGA PEV 2017	2017	RETRASO	ago- CONVENIOS oct/nov - LIBRAMIENTOS
PEV 2018-2021	2018	RETRASO	RD 106/2018, 9 de marzo jul/ago- CONVENIOS y 1º LIBRAMIENTO
	2019		
	2020		
	2021		
PEAV 2022-2025	2022	RETRASO	RD 42/2022, 18 de enero jul/ago- CONVENIOS y 1º LIBRAMIENTO (2)
	2023		
	2024		
	2025		

Fuente: Elaboración propia.
(1) Presenta mayor retraso el Convenio con la Comunidad de Madrid, de fecha 30.11.2015 y publicado el 21.12.2015.
(2) Presentan mayor retraso los Convenios con la Comunidad de Madrid (de 8.11.2022, publicado el 17.02.2023), Región de Murcia (de 29.12.2022 y publicado el 15.04.2023) y Principado de Asturias (de 23.02.2023 y publicado el 10.05.2023).

Tal y como se observa, los reales decretos, salvo el correspondiente a la prórroga, se aprobaron una vez iniciada la primera anualidad de la vigencia de los PEV y los primeros libramientos de fondos a las CCAA se efectuaron meses después, en función de la fecha en la que se suscribieron los correspondientes convenios de colaboración con las CCAA[31]. Debe destacarse que, en relación con el PEV 2013-2016, los citados convenios no se firmaron hasta el año 2014, por lo que en el año 2013 el MITMA no transfirió fondos a las mismas.

Asimismo, en los primeros años de vigencia efectiva de los planes (2014, 2017, 2018 y 2022), si bien las normas reguladoras tuvieron efectos retroactivos a 1 de enero de cada ejercicio[32], e incluso

[31] La tramitación de los convenios de colaboración precisa de los acuerdos de la Conferencia Sectorial y del Consejo de Ministros, informes de la Abogacía del Estado, del Ministerio de Hacienda y Función Pública y del Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales, así como su remisión a las CCAA para la tramitación autonómica, y la fiscalización por la IGAE.
[32] Para el PEV 2018-2021 (disposición transitoria tercera del RD 106/2018) y el PEAV 2022-2025 (disposición adicional primera del RD 42/2022), se prevé la retroactividad de las ayudas con efectos a 1.01.2018 y 1.01.2022, respectivamente, sin embargo, el PEV 2013-2016 no recoge la citada retroactividad.

determinadas CCAA efectuaron convocatorias de ayudas con carácter previo a la firma de los convenios (condicionando la resolución a la formalización de los mismos), el hecho de que los convenios no estuviesen firmados hasta finales de año impidió que las CCAA dispusiesen de financiación, lo que influyó en la ejecución de determinados programas de ayudas.

En este sentido, en el año 2014 únicamente se adquirieron compromisos financieros por el 53,10 % de los importes recogidos en los convenios para la citada anualidad. La aplicación de este reducido porcentaje dio lugar a la falta de financiación de determinados programas. Así, solamente dos CCAA destinaron los fondos al Programa 4 "Fomento de la rehabilitación edificatoria", y cinco al Programa 2 "Ayuda alquiler de vivienda", ya que para estos programas se exigía tener resuelto previamente el procedimiento de concesión de sus convocatorias para el libramiento de fondos por el MITMA, lo que resultaba complicado habida cuenta de la fecha de suscripción de los convenios (finales de 2014). Como consecuencia, las CCAA acordaron reajustes en la distribución de los créditos previstos, de forma que se traspasaron de estos a otros programas en los que bastaba la suscripción de un Acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral para adquirir el compromiso financiero.

Incluso en el año 2018, en el que el MITMA, con la intención de que las ayudas llegaran antes a los beneficiarios, cambió el criterio relativo al momento en que se adquirían los compromisos financieros, permitiendo que se anticipara a la publicación del extracto de la convocatoria en el correspondiente Boletín Oficial, también se observa que la mayoría de las CCAA no resolvieron los procedimientos de concesión de las ayudas en el propio ejercicio, lo que acabó afectando a los colectivos a los que estas se dirigían[33].

II.6.2. Plazos para la adquisición de los compromisos financieros, la concesión de las ayudas y la ejecución de las actuaciones subvencionadas

Los criterios aplicados por el MITMA para el libramiento de los fondos a las CCAA, así como los relativos a la ejecución y justificación de los programas de ayudas del PEV 2018-2021 según la regulación inicial del Plan, se vieron sustancialmente modificados por normas dictadas con posterioridad, fundamentalmente, a raíz de la crisis económica y sanitaria derivada del COVID-19:

[33] En el año 2018 solamente una CA resolvió la convocatoria de ayudas del programa 5, las relativas al programa 6 se llevaron a cabo por dos CCAA, las ayudas del programa 8 fueron resueltas en tres CCAA y ascendieron a cuatro CCAA las que contaron con resolución de convocatorias referidas al programa 2.

GRÁFICO Nº 3. CRITERIOS INICIALES DEL PEV 2018-2021 Y SUS MODIFICACIONES

LIBRAMIENTO DE FONDOS POR EL MITMA

- Libramiento inicial (2018): anticipo del 10 % del importe total 2018-2021 (límite el 50 % de la anualidad 2018)
- Libramientos posteriores: condicionados a la previa adquisición de compromisos financieros: resolución de concesión, publicación convocatoria o acuerdo Comisión Bilateral (art. 6 RD 106/2018)

→ El libramiento de fondos correspondiente a las anualidades 2020 y 2021, se efectuó al 100 %, sin esperar a la adquisición de los compromisos financieros ni a cualquier otro requisito exigido en los convenios (art. 13 del RD-ley 11/2020)

REGLAS ADQUISICIÓN COMPROMISOS FINANCIERO POR LAS CCAA

Los compromisos financieros deben adquirirse dentro de cada anualidad y de acuerdo con la distribución de programas prevista en el convenio, salvo que exista un reajuste acordado en el seno de la Comisión Bilateral

Los reajustes deben acordarse siempre dentro de cada anualidad, sin superar el importe convenido para cada una (artículo 6.5 del RD 106/2018)

→ Los reajustes de las anualidades 2020 y 2021 pueden producirse con posterioridad a la finalización de los ejercicios, incluso con motivo de la liquidación final de los convenios (DA 4 RD ley 11/2020)

Si existieran remanentes de fondos (no comprometidos o comprometidos no justificados), la CA viene obligada a su devolución, mediante compensación con los libramientos de anualidades siguientes o reintegro al Tesoro público si afectara a la última o a la liquidación final (Regla 6 del artículo 86.2 Ley General Presupuestaria y clausula séptima de los convenios de colaboración)

→ Destino que puede darse a los remanentes de fondos:
- Artículo 32 RD ley 26/2020: A ayudas de otros programas del Plan durante toda la vigencia del mismo (según el MITMA, mediante adquisición de compromisos financieros antes de 31.12.2021).
- DA6 RD 42/2022: Remanentes generados por defecto de solicitudes u otra circunstancia se pueden admitir en otro programa del mismo Plan con exceso de solicitudes o cualquier otra circunstancia, siempre dentro de la misma anualidad (según el MITMA, mediante adquisición de compromisos financieros con posterioridad a la vigencia del Plan, 31.12.2021, pero dentro de los plazos para el reconocimiento de las ayudas).
- DA2 y 3 RD- ley 37/2020: A la compensación a los arrendadores y propietarios de vivienda (línea de ayuda no incluida en el PEV 2018-2021) (1)

→ Disposición adicional cuarta del RD 42/2022: a los efectos de lo previsto en la regla sexta del art. 86.2 de la LGP, todos los planes tienen el mismo destino específico, por tanto, los remanentes de fondos del PEV 2018-2021 pueden compensarse con los libramientos del PEV 2022-2025

PLAZO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LAS AYUDAS

El límite general es 31/12/2021 salvo para los programas 4, 7 y 9 que se sitúa en el 30.06.2025

→ Ampliación del límite general hasta el 31.12.2022 (DA2 RD 1084/2020)

PLAZOS DE EJECUCIÓN

Los programas 4, 5, 6 y 9 deben ejecutarse en un plazo de entre 24 y 36 meses desde la fecha de concesión

→ Ampliación en 12 meses.
Posibilidad de acordar un nuevo "plazo extraordinario" mediante acuerdo de la Comisión Bilateral (DA3 RD 42/2022)

El programa 7 debe ejecutarse en el plazo de 5 años desde la firma del acuerdo de la Comisión Bilateral

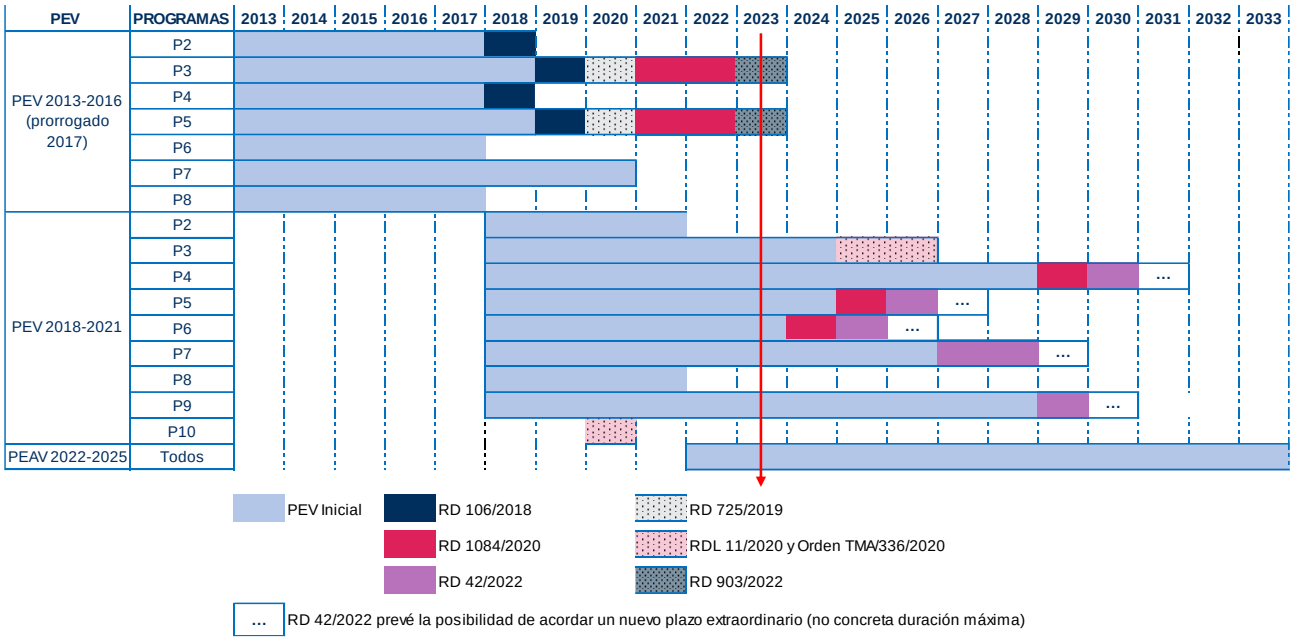
→ Ampliación en 2 años.
Posibilidad de acordar un nuevo "plazo extraordinario" mediante acuerdo de la Comisión Bilateral (DA3 RD 42/2022)

(1) Desarrollado por el Real Decreto 401/2021, que regula las medidas necesarias para que las CCAA puedan utilizar los recursos del PEV 2018-2021 para hacer frente a las compensaciones de arrendadores y propietarios de viviendas afectados por una suspensión extraordinaria del procedimiento de desahucio o de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional.

De acuerdo con lo expuesto, aunque el horizonte temporal del Plan es teóricamente de cuatro años, los plazos de resolución por las CCAA, de ejecución de las actuaciones subvencionadas, o de remisión de la documentación justificativa, exceden ampliamente el referido horizonte temporal.

El siguiente gráfico refleja cómo el MITMA ha ido prorrogando sucesivamente los plazos inicialmente previstos para la ejecución de los programas, de forma que existen actuaciones del PEV 2013-2016 que pudieron ejecutarse hasta diciembre de 2023, y determinados programas del PEV 2018-2021 cuyo plazo llega hasta el año 2030, pudiendo ser objeto de ampliación extraordinaria mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral[34]:

GRÁFICO Nº 4. PLAZOS DE EJECUCIÓN INICIAL DE LOS PROGRAMAS DE LOS PEV Y SUS PRÓRROGAS



Fuente: Elaboración propia.

Se observa que, con carácter general, la ejecución de los Planes excede de los cuatro años, afectando especialmente a los programas relativos al fomento del parque de viviendas en alquiler y al de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural, que llegan a tener una duración que triplica el periodo cuatrienal, debido a que, tal y como se expone en el subapartado II.1, se trata de programas cuyo procedimiento de ejecución reviste mayor complejidad.

[34] El MIVAU en el trámite de alegaciones manifiesta que *"Dada la complejidad de la puesta en marcha y ejecución de algunas de las ayudas, la solución práctica que funciona para todos los actores implicados es la de la prórroga y no supone punto de disensión alguno"*. En relación con esto último, hay que destacar que la prórroga sucesiva y recurrente de los plazos de ejecución tiene como efecto que el incumplimiento de los plazos inicialmente previstos no da lugar a la devolución de los fondos estatales. Y, en todo caso, esta práctica, evidencia la incorrecta planificación de la duración de los programas, que llegaron a prorrogarse hasta en cuatro ocasiones.

La consecuencia de las circunstancias descritas es que los diferentes planes estatales de vivienda se superponen, de forma que, en el año 2023, permanecían vivos tres planes (PEV 2013-2016, PEV 2018-2021 y PEAV 2022-2025)[35], lo que dificulta el seguimiento que los responsables del MITMA deben efectuar sobre la ejecución de los programas de ayudas por las CCAA relativos a cada plan y, que la utilización sucesiva de las prórrogas, evidencia deficiencias en la planificación de la duración de los mismos.

II.6.3. Obligación de las CCAA de remisión de documentación al MITMA

De acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 106/2018 y en los convenios de colaboración firmados con las CCAA, estas deben remitir al MITMA un gran número de datos y documentación, en la que se suministra información de las actuaciones financiadas con fondos estatales, así como de la correspondiente cofinanciación autonómica[36].

Según establece la cláusula decimoquinta de los convenios, las CCAA deben suministrar la citada información de forma continuada, actualizada y en los plazos fijados, utilizando el protocolo de intercambio normalizado de información (PIN) establecido a tal efecto. No obstante, tal y como manifiesta el MITMA, el grado de cooperación de las CCAA ha variado mucho entre unas y otras, así como la forma de remitir la documentación, ya que no todas dieron cumplimiento a la citada obligación[37] o si lo hicieron, fue de forma parcial, complementándola a través de otras vías de comunicación (en soporte papel o mediante correos electrónicos).

Aun cuando no se ajustaba a lo convenido, el MITMA aceptó la remisión así efectuada por las CCAA[38]. Esta situación ha provocado que la información incluida en el *Portal de intercambio con las CCAA* no sea completa, lo que impide una explotación rigurosa, y que la obtenida por otras vías no sea uniforme, lo que dificulta su tratamiento. En definitiva, se incrementa innecesariamente la carga administrativa y no es posible efectuar un adecuado control y seguimiento de la ejecución de los programas por las CCAA.

[35] Adicionalmente, figuran pendientes de liquidar 4,60 millones de euros correspondientes a planes anteriores al PEV 2013-2016.

[36] La documentación que deben remitir las CCAA es la siguiente:

- Documentación justificativa mensual de los compromisos financieros adquiridos para la ejecución del PEV 2018-2021 (cláusula sexta de los convenios).
- Informes semestrales de control, a remitir antes del último día del mes siguiente, que incluyan los datos relativos al número de solicitudes, número de beneficiarios y relación de abonos, así como los certificados semestrales sobre la no percepción de otras subvenciones por los beneficiarios y de estar al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social (artículo 75 del Real Decreto 106/2018).
- Informes de evaluación anual, a remitir en el primer trimestre del año siguiente, relativos al desarrollo de los programas de subvenciones en el ámbito territorial (artículo 76 del RD 106/2018).
- Los informes anuales, que incluyan "*un informe que detalle las actuaciones de control realizadas, tanto por la propia Consejería, como por la Intervención General de la Comunidad Autónoma, o el órgano de Control Externo de la misma si lo hubiese*" (cláusula decimoquinta de los convenios).
- Estados de ejecución anual, a remitir antes del 31 de marzo del ejercicio siguiente, indicando las cuantías totales de compromisos de créditos, obligaciones reconocidas y pagos realizados en el año, detallado por cada transferencia de fondos y para cada programa (cláusula séptima de los convenios y artículo 86.2, regla séptima, de la LGP).
- Estados de ejecución de los distintos programas del PEV al final de la ejecución del año 2021, a remitir antes del 31 de marzo de 2022 (cláusula séptima de los convenios).

[37] Cinco CCAA no utilizaron el PIN.

[38] A partir del año 2022, el MITMA no admite la remisión de la documentación relativa a la adquisición de los compromisos financieros si no se efectúa a través del PIN.

A este respecto, el artículo 75.3 del Real Decreto habilita al MITMA a la paralización de las correspondientes transferencias de fondos a las CCAA si estas no cumplieran con la remisión de la documentación exigida en los convenios. No obstante, no consta que el Ministerio haya hecho uso de esta posibilidad.

Mención especial merece la remisión de los estados de ejecución anual con la información sobre las cuantías totales de compromisos de créditos, obligaciones reconocidas y pagos realizados en el año para cada programa, ya que, tras la comprobación de esta documentación por la Comisión Bilateral de Seguimiento, se propone al MITMA la firma de las liquidaciones anuales con carácter previo al primer libramiento del ejercicio siguiente.

A este respecto debe destacarse que no se produjeron liquidaciones anuales en los ejercicios 2020 y 2021. Esto se debe a las modificaciones introducidas como consecuencia de la gestión de la crisis derivada del COVID-19, reflejadas en el gráfico nº 3. Así, por una parte, se anticipó para esos años el 100 % de las transferencias de fondos a las CCAA; por otra, los reajustes de fondos entre los programas podían producirse con posterioridad a la finalización del correspondiente ejercicio, especialmente con motivo de la liquidación de los convenios de colaboración; y, por último, se habilitaba a la adquisición de compromisos financieros hasta el 31 de diciembre de 2021. La ausencia de liquidaciones para estos años provocó que no quedaran determinados los saldos transferidos a las CCAA que no habían sido comprometidos, con la consiguiente falta de información que dicha circunstancia ocasionó.

Por lo que respecta a los estados de ejecución final de los distintos programas del PEV, el MITMA debía determinar los saldos pendientes y aprobar la liquidación final del convenio con cada CA antes del 30 de junio de 2022. No obstante, un año después, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización (junio de 2023), solamente se habían firmado las liquidaciones finales correspondientes a siete CCAA[39], si bien condicionadas a la aplicación del RD 401/2021 que posibilitaba la utilización de los recursos del PEV 2018-2021 para la compensación a arrendadores y propietarios afectados por la suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamiento. Según afirma el Ministerio "*se está trabajando con el resto de Comunidades Autónomas para poder determinar y concretar las Liquidaciones*", por lo que, para las diez CCAA pendientes de liquidación[40], no se han establecido

[39] En su escrito de alegaciones, el Ministerio señala que, con posterioridad a la finalización de los trabajos de fiscalización, se han aprobado dos nuevas liquidaciones.
[40] Ocho CCAA en el momento de la formulación de alegaciones.

aún los calendarios para los pagos pendientes de los compromisos adquiridos. Esta situación dificulta el seguimiento y verificación de la adecuada aplicación final de los fondos transferidos[41].

Destaca que la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo, la Comisión Multilateral y la Comisión Bilateral, no han ejercido de forma regular sus atribuciones en materia de control y seguimiento del Plan. Así, de las actas de las reuniones celebradas por las dos primeras no ha quedado constancia más que de un seguimiento del primer año de ejecución del Plan (ejercicio 2018) en la Comisión Multilateral de abril de 2019. Las restantes reuniones, concentradas en los años 2020 y 2021, estuvieron orientadas, fundamentalmente, al tratamiento de la crisis derivada del COVID-19 y al reparto territorial de los fondos correspondientes al componente 2 del PRTR entre las CCAA. Respecto a las actuaciones de la Comisión Bilateral, a lo largo del presente Informe se hace referencia a las deficiencias detectadas en relación con el seguimiento de los calendarios de pagos o la ausencia de justificación de los reajustes en la distribución de los créditos previstos en los convenios de colaboración, entre otros.

II.6.4. Seguimiento del MITMA a la ejecución de los programas del PEV 2018-2021

Como se ha referido anteriormente, el PEV 2018-2021 contó con un crédito máximo autorizado de 1.443 millones de euros. Esta dotación estatal se vio reducida a 1.373,63 millones de euros como

[41] En sus alegaciones, el Ministerio manifiesta que las solicitudes de compensación podrán presentarse hasta el 31 de enero de 2025 y la remisión al Ministerio seis meses después, es decir, el 31 de julio de 2025. De esta forma, expone que *"Una vez cumplido el referido plazo establecido de seis meses para la remisión de la documentación se procederá a la liquidación del importe de las compensaciones abonadas y se podrá concretar la "Liquidación Final" de los convenios del PEV 2018-2021, que incluirá, tal y como indica el apartado 3 del artículo 2 del Real Decreto 401/2021, la liquidación de las compensaciones que proceda realizar."*

A juico de este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula séptima de los convenios se debían aprobar las liquidaciones finales antes del 30 de junio de 2022, aun cuando estas quedaran condicionadas a las posteriores compensaciones a arrendadores, que, en su caso, se pudieran producir con arreglo al artículo 2 del RD 401/2021.

Así lo interpretó el propio Ministerio cuando incorporó en las siete liquidaciones finales firmadas la cláusula de que estas quedaban condicionadas a la utilización de los recursos del Plan para la posible compensación. A ello debe añadirse que el Ministerio remitió correos electrónicos a las CCAA, en febrero de 2022, recordando la obligación de enviar la documentación necesaria para la liquidación que exige la Clausula séptima de los Convenios. Asimismo, el Ministerio ha aportado documentación que acredita convocatorias de la Comisión Bilateral de Seguimiento con todas las Comunidades Autónomas durante los meses de mayo y junio de 2022 para tratar, entre otros aspectos, la liquidación final de los convenios.

Todas estas actuaciones fueron llevadas a cabo estando ya en vigor la normativa sobre la compensación a los arrendadores, posibilidad establecida por el RDL 37/2020 y el RD 401/2021, cuando aún estaba pendiente de liquidar el correspondiente Plan 2018-2021, por lo que la previsión inicial era la de incorporarlos a la liquidación.

No obstante, una vez aprobado el siguiente Plan de Vivienda 2022-2025 por el RD 42/2022, el RDL 2/2022 añadió (en su DF 8ª) una Disposición Adicional única al RD 401/2021, para contemplar que las compensaciones que no se hubieran podido realizar con los recursos del PEV 2018-2021, se pudieran efectuar con cargo a los del PEAV 2022-2025. Esta redacción lleva implícita la previsión de que se liquidara en plazo el Plan anterior junto con las compensaciones a arrendadores, para incorporar al siguiente las que no hubieran sido aún recogidas.

Sin embargo, las múltiples prórrogas de la suspensión de los procedimientos de lanzamiento y desahucio en caso de vulnerabilidad, operadas a través de sucesivas modificaciones de los artículos 1 y 1 bis del RDL 11/2020 (RDL 37/2020, de 22 de diciembre; RDL 8/2021, de 4 de mayo; RDL 16/2021, de 3 de agosto; RDL 21/2021, de 26 de octubre; RDL 2/2022, de 22 de febrero; RDL 11/2022, de 25 de junio; RDL 20/2022, de 27 de diciembre; RDL 5/2023, de 28 de junio y RDL 8/2023, de 27 de diciembre) llevaron aparejada la sucesiva ampliación del derecho de los arrendadores a la compensación de rentas y la de los plazos para solicitarlas, a través de otras tantas modificaciones en el RDL 37/2020 y RD 401/2021, de manera que actualmente la compensación puede referirse a rentas y otros gastos impagados hasta 31 de diciembre de 2024, y su solicitud puede realizarse hasta el 31 de enero de 2025, que es la fecha a la que hace referencia la alegación. El propio Ministerio no descarta que, a la vista de los antecedentes normativos aprobados, dichos plazos puedan ser objeto de una nueva prórroga.

Por todo lo expuesto, este Tribunal entiende que el Ministerio no puede demorar indefinidamente la liquidación final del PEV 2018-2021 apelando a la regulación de la compensación, sino que debe proceder a cumplir con la obligación de liquidar, aunque sea de forma provisional, para determinar el grado de ejecución y de justificación de los programas, establecer un calendario de ejecución y pagos, llevar a cabo su adecuado seguimiento, y calcular un importe provisional de solicitudes de compensación, sin perjuicio de la concreción final de la cuantía de las compensaciones a aplicar a los fondos del PEV 2018-2021.

consecuencia del compromiso de cofinanciación realmente asumido por las CCAA en los convenios de colaboración. Posteriormente, el Real Decreto-ley 11/2020 incrementó la referida dotación en 100 millones de euros, que estuvo, a su vez, sujeta a una exigencia de cofinanciación por las CCAA, a excepción de la correspondiente al programa 10 "Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda".

En definitiva, el PEV 2018-2021 dispuso de 1.872,5 millones de euros, de los que 1.473,63 correspondían a la financiación estatal (el 78,70 %) y 398,87[42] a la cofinanciación de las CCAA (el 21,30 %).

El siguiente cuadro muestra las cifras globales del plan, con el desglose al que se irá haciendo referencia a lo largo de este epígrafe:

CUADRO Nº 5. RESUMEN DE LOS DATOS ECONÓMICOS DEL PEV 2018-2021

(Importes en euros)

CONCEPTOS	FONDOS ESTATATALES			COFINANCIACIÓN AUTONÓMICA (4)
	PEV 2018-2021	APORTACIÓN ADICIONAL RDL 11/2020	TOTAL	
CRÉDITO AUTORIZADO CONSEJO MINISTROS	1.443.000.000,00		1.443.000.000,00	
Reducción importe del crédito como consecuencia del menor compromiso de cofinanciación de las CCAA	(69.370.342,00)		(69.370.342,00)	
CRÉDITO MÁXIMO SEGÚN CONVENIOS y RDL 11/2020	1.373.629.658,00	100.000.000,00	1.473.629.658,00	398.871.902,15
IMPORTE NO LIBRADO	19.598.012,09		19.598.012,09	
IMPORTE LIBRAMIENTOS	1.354.031.645,91	100.000.000,00	1.454.031.645,91	
NO COMPROMETIDO, NO REINTEGRADO **(A)**	70.253.157,33	14.013.340,37	84.266.497,70	
COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS (1)	1.283.778.488,58	85.986.659,63	1.369.765.148,21	353.746.039,45
CF JUSTIFICADOS (2)	734.770.578,97	43.431.164,00	778.201.742,97	208.126.128,90
CF NO JUSTIFICADOS (3) **(B)**	549.007.909,61	42.555.495,63	591.563.405,24	145.619.910,55
IMPORTE LIBRADO NO JUSTIFICADO (A+B)	619.261.066,94	56.568.836,00	675.829.902,94	
% JUSTIFICADO SOBRE LIBRAMIENTOS	54,27	43,43	53,52	
% JUSTIFICADO SOBRE COMPROMISOS	57,23	50,51	56,81	58,83

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

(1) Publicación del extracto de la convocatoria de ayudas en el correspondiente Boletín Oficial de la CA, resolución de concesión o Acuerdo de la Comisión Bilateral de Seguimiento.

(2) El MITMA entiende justificados los compromisos financieros previamente adquiridos, cuando las CCAA certifican el pago de las ayudas a los beneficiarios o la ejecución final de las obras, en su caso.

(3) Incluye tanto los importes correspondientes a los programas en los que el plazo de ejecución aún no ha finalizado, como aquellos respecto de los que una vez vencidos, las CCAA no han acreditado su realización.

(4) Incluye la relativa a la aportación adicional del RDL 11/2020.

[42] Incluye la cofinanciación autonómica correspondiente a la aportación adicional de 100 millones de euros, que ascendió a 2,25 millones de euros.

Dado que el importe correspondiente a la financiación estatal está condicionado al cumplimiento del compromiso de cofinanciación autonómica[43], corresponde al MITMA efectuar el seguimiento de ambas fuentes de financiación, tanto respecto de los compromisos financieros adquiridos como de los importes justificados.

A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, en relación con el PEV 2018-2021, las CCAA tenían pendientes de justificación, según la información que consta en el Ministerio, 821,45 millones de euros, 675,83 correspondientes a la aportación estatal y 145,62 relativos a la cofinanciación autonómica (ver Anexo VI).

A continuación, se tratan los aspectos más relevantes sobre la ejecución de los programas del PEV 2018-2021:

1. Comparativa MAIN-Convenios-Compromisos financieros después de reajustes

En primer lugar, resulta necesario efectuar una comparativa entre los importes por programa estimados en la Memoria de Impacto Normativo (MAIN), de 7 de marzo de 2018, que acompañó al Real Decreto 106/2018, los incluidos en los convenios de colaboración firmados con las CCAA (julio y agosto de 2018) y los compromisos financieros finalmente adquiridos por estas:

[43] Ver nota nº 6.

CUADRO Nº 6. DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO POR PROGRAMAS SEGÚN LA MAIN Y LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN. COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS POR LAS CCAA. PEV 2018-2021

(Importes en euros)

PROGRAMAS (*)	MAIN	% DISTRIB. SEGÚN MAIN	CONVENIO INICIAL FINANCIACIÓN ESTATAL	% DISTRIB. SEGÚN CONVENIO	COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS	% DISTRIB. SEGÚN COMPROMISOS FINANCIEROS
Programa 2.- Ayuda al alquiler de vivienda	216.450.000,00	15,00	447.200.373,74	32,56	452.951.263,83	35,28
Programa 3.- Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables	144.300.000,00	10,00	29.053.872,00	2,12	41.266.397,37	3,21
Programa 4.- Fomento del parque de vivienda en alquiler	144.300.000,00	10,00	144.906.144,15	10,55	131.706.117,16	10,26
Programa 5.- Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas	288.600.000,00	20,00	101.323.611,39	7,38	45.200.074,42	3,52
Programa 6.- Fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas	216.450.000,00	15,00	244.769.598,92	17,82	250.815.004,76	19,54
Programa 7.- Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural	216.450.000,00	15,00	210.636.435,18	15,33	213.400.577,69	16,62
Programa 8.- Ayuda a los jóvenes	144.300.000,00	10,00	150.398.360,62	10,95	134.682.353,35	10,49
Programa 9.- Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad	72.150.000,00	5,00	45.341.262,00	3,30	-	0,00
Programa 10.- Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda					13.756.700,00	1,07
TOTAL PROGRAMAS	**1.443.000.000,00**	**100,00**	**1.373.629.658,00**	**100,00**	**1.283.778.488,58**	**100,00**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.
(*) Excluida la aportación adicional RDL 11/2020 (100 millones de euros).

El Plan de Vivienda 2018-2021 se concibió con el propósito de lograr unos objetivos prioritarios a través de diferentes ayudas económicas. Para ello, se estructuró inicialmente en nueve programas, para los que la MAIN recogió una distribución estimada de los recursos estatales, con base en los antecedentes del PEV anterior y en las declaraciones de intenciones que verbalmente trasladaron las CCAA al MITMA.

Sin embargo, los importes recogidos en los convenios de colaboración firmados con las CCAA fueron muy diferentes a los que había estimado el MITMA cuatro meses antes. Y los finalmente comprometidos tampoco se ajustaron a las citadas previsiones, como se puede apreciar en el cuadro anterior. Debe recordarse en esta cuestión lo manifestado en el epígrafe II.3.1, en el que se destaca que determinados programas no tuvieron, con carácter general, aceptación por las CCAA en el momento de la firma de los convenios o en el desarrollo posterior del Plan y, por tanto, o no los financiaron o lo hicieron por un importe inferior al convenido.

En aplicación de la cláusula octava de los convenios firmados, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 6.5 del Real Decreto 106/2018, todas las CCAA, salvo la Ciudad Autónoma de Ceuta, hicieron uso de la posibilidad de traspasar libremente dentro de cada ejercicio, mediante Acuerdo

de la Comisión Bilateral de Seguimiento, los recursos comprometidos de un programa a otro, de forma que aquellos que no contaban con financiación en la previsión inicial podrían tenerla, y viceversa, siempre que no se superara el importe total convenido y comprometido por el Ministerio.

Este instrumento está previsto para adaptar la distribución a la demanda de cada tipo de ayuda, con objeto de optimizar la aplicación de los fondos disponibles, pero el elevado número de modificaciones efectuadas sobre los programas del PEV 2018-2021, que llegaron a 87[44], pone de manifiesto las debilidades en la planificación de las necesidades en materia de vivienda no solo del propio Ministerio, como se ha indicado, sino también de las CCAA. En este sentido, debe destacarse que, salvo tres, todas las CCAA acordaron un reajuste del convenio en el propio ejercicio 2018, cuando habían transcurrido escasos tres meses desde su entrada en vigor (incluso Andalucía efectuó dos reajustes en ese mismo año).

A la vista de las desviaciones señaladas, cabe afirmar que los objetivos previstos en la referida MAIN no estuvieron adecuadamente planteados.

En este sentido, resulta indicativo el caso del programa 9 *"Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad",* que se configuró con el objetivo de *"facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las personas mayores y con discapacidad, en régimen de alquiler o de cesión en uso con renta o precio limitado, mediante el fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados"*, y para cuya ejecución ninguna CA destinó fondos estatales.

Asimismo, puede citarse el programa 3 de *"ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables",* al que once CCAA no destinaron financiación, y para el que dos adquirieron compromisos financieros por un importe muy inferior al previsto en el convenio.

De igual forma, el objetivo perseguido con el programa 5 *"Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas"* quedó lejos de los valores iniciales, ya que tres CCAA no destinaron crédito y nueve registraron unos compromisos inferiores al 50 % de los inicialmente previstos.

A este respecto, debe destacarse que el MITMA carece de información sobre si las referidas CCAA dieron cobertura a dichas necesidades o colectivos afectados a través de ayudas autonómicas. Esta falta de información, podría no ser compatible con el papel que el artículo 149.1.13 CE otorga al Estado como coordinador de la planificación general de la actividad económica y puede condicionar una planificación de los programas del PEV defectuosa y no ajustada a necesidades reales. En este sentido, resulta importante recordar que el PEV 2018-2021 no impuso una financiación mínima en determinados programas, a diferencia del plan anterior (2013-2016) y el posterior (2022-2025), que sí recogieron condiciones o restricciones con el fin de garantizar que si una CA no decidiera destinar crédito a un determinado programa debía quedar previamente acreditada y validada por la Comisión Bilateral la existencia de ayudas similares propias o la innecesaria aplicación en ese territorio. Adicionalmente, los acuerdos de la Comisión Bilateral en los que se concretaron los reajustes no incluyeron justificación alguna de las causas que determinaron la modificación de la distribución de los créditos entre los programas.

[44] El anexo V incluye el detalle de los reajustes acordados con las CCAA en el desarrollo del PEV 2018-2021.

2. Grado de ejecución de los programas por las CCAA

A fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, junio de 2023, y sin perjuicio de los hechos posteriores descritos en el epígrafe II.6.7, del total de los fondos librados por el MITMA a las CCAA correspondientes al PEV 2018-2021 (1.454,03 millones de euros), figuraban pendientes de justificación, de acuerdo con la información que consta en el Ministerio, 675,83 millones de euros: 84,27 millones sobre los que no se han adquirido compromisos financieros y 591,56 millones para los que sí se adquirieron (publicación de convocatorias, resolución de concesión o Acuerdo de la Comisión Bilateral), pero no se ha justificado por las CCAA su ejecución.

Adicionalmente, quedaban pendientes de justificar 145,62 millones de euros correspondientes a la financiación autonómica asociada a la financiación estatal, que podría incrementar el importe a devolver por las CCAA si no llegara a ejecutarse dicha cuantía.

Respecto al importe librado no comprometido (84,27 millones), aún sin reintegrar, debe recordarse que, si bien el Real Decreto 106/2018 condicionaba los libramientos de fondos a las CCAA a la adquisición previa de los compromisos financieros, el Real Decreto-ley 11/2020, autorizó la transferencia anticipada de los importes correspondientes a las anualidades 2020 (346,64 millones de euros) y 2021 (354,26 millones de euros), sin necesidad de compromiso financiero ni otro requisito exigido en los convenios. Esta excepción es la que ha provocado, fundamentalmente, que estos fondos no estén comprometidos.

En cuanto a la cifra de compromisos financieros adquiridos, el siguiente cuadro muestra, por programas, el detalle de los importes justificados y pendientes de justificar a fecha de finalización de los trabajos de fiscalización:

CUADRO Nº 7. JUSTIFICACIÓN DE LOS COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS POR LAS CCAA POR PROGRAMAS. PEV 2018-2021

(Importes en euros)

PROGRAMAS	COMPROMISOS FINANCIEROS	JUSTIFICADO		PENDIENTE DE JUSTIFICAR A 12.06.2023	
		IMPORTE	%	IMPORTE	%
Programa 2.- Ayuda al alquiler de vivienda	461.963.691,29	407.157.184,78	88,14	54.806.506,51	11,86
Programa 3.- Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables	45.976.170,93	31.035.961,91	67,50	14.940.209,02	32,50
Programa 4.- Fomento del parque de vivienda en alquiler	133.811.497,16	34.856.163,02	26,05	98.955.334,14	73,95
Programa 5.- Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas	45.200.074,42	20.910.829,48	46,26	24.289.244,94	53,74
Programa 6.- Fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas	253.084.170,92	97.034.617,07	38,34	156.049.553,85	61,66
Programa 7.- Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural	213.400.577,69	63.297.061,33	29,66	150.103.516,36	70,34
Programa 8.- Ayuda a los jóvenes	134.682.353,35	91.717.252,90	68,10	42.965.100,45	31,90
Programa 9.- Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad	0,00	0,00		0,00	
Programa 10.- Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda	81.646.612,45	32.192.672,48	39,43	49.453.939,97	60,57
TOTAL	**1.369.765.148,21**	**778.201.742,97**	**56,81**	**591.563.405,24**	**43,19**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

De acuerdo con la información contenida en este cuadro, cabe realizar las siguientes consideraciones:

- Del importe total transferido por el MITMA sobre el que las CCAA adquirieron los correspondientes compromisos, sólo consta ejecutado por estas el 56,81 %.

- Por programas de actuación, los índices de ejecución más bajos se corresponden con los que financian proyectos de construcción y rehabilitación, en concreto, el 4 “Fomento del parque de vivienda en alquiler” y el 7 “Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural”, que como se ha señalado anteriormente (gráfico nº 4), cuentan con un plazo mayor para su ejecución, pudiendo prolongarse hasta el año 2030 y 2028, respectivamente (e incluso autorizarse un nuevo plazo extraordinario).

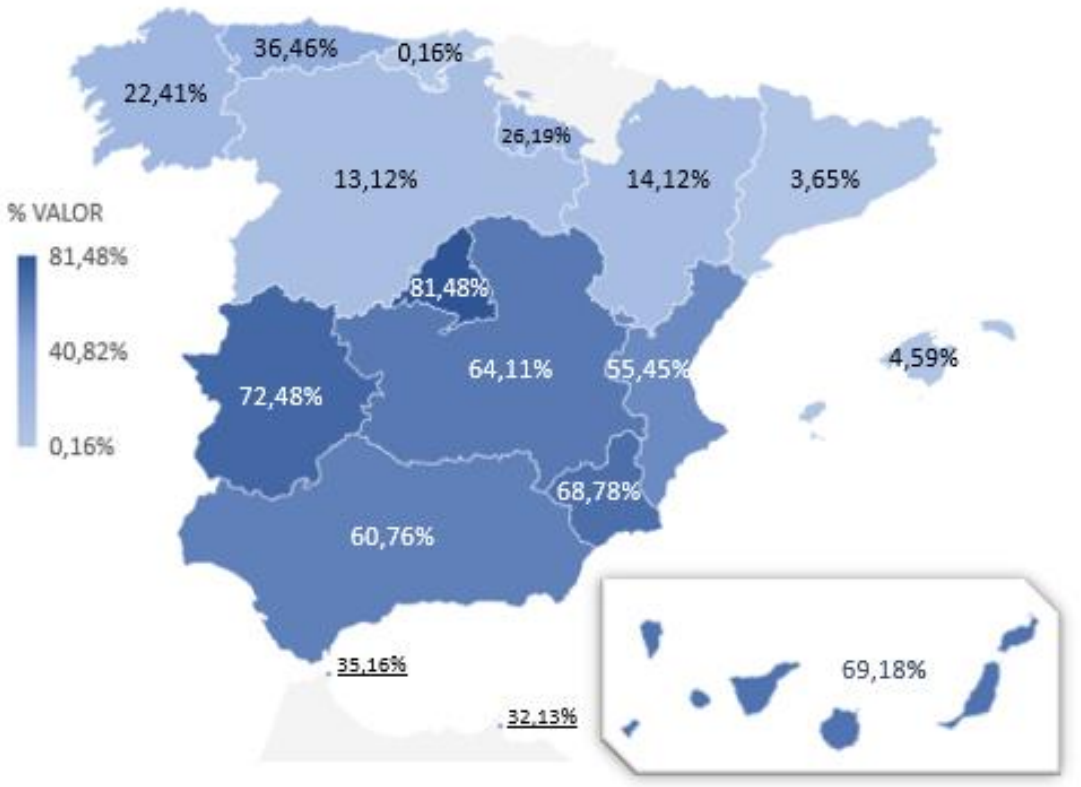
- Por el contrario, el programa 2 “Ayuda al alquiler de vivienda” presenta el índice de ejecución más elevado.

- Es especialmente significativo que el programa 10, de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda, que tiene por objeto *“la concesión de ayudas al alquiler, mediante adjudicación directa, a las personas arrendatarias de vivienda habitual que, como consecuencia del impacto económico y social*

del COVID–19 tengan problemas transitorios para atender al pago parcial o total del alquiler", tenga un porcentaje de ejecución tan bajo (39,43 %), habida cuenta que se incorporó como programa nuevo por el Real Decreto-ley 11/2020, y que, por tanto, debía obedecer a la detección de esta concreta necesidad.

El siguiente gráfico muestra, por **CCAA**, el dato porcentual de los fondos comprometidos **pendientes de justificar** según la información aportada por el Ministerio a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, en el que se observa que la Comunidad de Madrid, Extremadura, Canarias y Región de Murcia son las que presentan un mayor porcentaje frente a Cantabria, Cataluña e Illes Balears[45]:

GRÁFICO Nº 5. PORCENTAJE DE FONDOS COMPROMETIDOS PENDIENTES DE JUSTIFICACIÓN POR CCAA.
PEV 2018-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

Por otra parte, el siguiente cuadro desagrega por programas los porcentajes no justificados sobre los compromisos, según el año en el que estos se adquirieron:

[45] En el Anexo VI se incluye el detalle por CCAA de los importes comprometidos, justificados y pendientes de justificar relativos al PEV 2018-2021.

CUADRO Nº 8. PORCENTAJES NO JUSTIFICADOS POR PROGRAMAS Y ANUALIDADES. PEV 2018-2021

PROGRAMAS	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Programa 2.- Ayuda al alquiler de vivienda	6,61	12,23	9,77	20,51	11,86
Programa 3.- Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables	--	--	9,53	42,94	32,50
Programa 4.- Fomento del parque de vivienda en alquiler	69,13	57,31	70,35	94,52	73,95
Programa 5.- Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas	21,03	61,53	85,81	50,54	53,74
Programa 6.- Fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas	25,47	50,08	85,71	78,31	61,66
Programa 7.- Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural	61,86	41,80	74,99	96,63	70,34
Programa 8.- Ayuda a los jóvenes	9,83	15,01	30,66	71,23	31,90
Programa 9.- Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad					
Programa 10.- Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda	--	--	58,54	100,00	60,57
TOTAL PROGRAMAS	**26,86**	**32,97**	**49,43**	**61,51**	**43,19**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

Dejando al margen los programas 4 y 7 que cuentan con mayor plazo de ejecución, resulta destacable que a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización (junio de 2023) seguían estando pendientes de justificación convocatorias de ayudas de los restantes programas (en el caso de las convocatorias correspondientes a los ejercicios 2018 y 2019 han transcurrido cinco y cuatro años, respectivamente). Esta circunstancia induce a considerar que el Ministerio no efectúa un adecuado seguimiento del tiempo que transcurre entre la publicación de las convocatorias de ayudas y la resolución y pago a los beneficiarios, cuestión que se trata en el siguiente punto.

Como se ha anticipado, para efectuar el seguimiento de la ejecución de las actuaciones, los convenios establecen la obligatoriedad de la aprobación por el MITMA de una liquidación anual para cada CA con carácter previo al primer libramiento del ejercicio siguiente, así como de las respectivas **liquidaciones finales** antes de 30 de junio de 2022, en las que se hace mención expresa a los compromisos adquiridos por la CA pendientes de pago a los beneficiarios, con la calendarización que al efecto se establezca. La liquidación final, tal y como establece la cláusula séptima de los convenios, compromete al MITMA al seguimiento y control de dichos pagos hasta verificar su realización por la Comunidad Autónoma en los plazos que se determinen o, en caso contrario, su devolución al Tesoro Público.

A pesar de la trascendencia de esta actuación de cierre, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización únicamente se habían aprobado por el Ministerio las liquidaciones finales correspondientes a siete CCAA, que figuran detalladas en el Anexo V[46].

[46] Ver nota 39 y 41.

De acuerdo con lo hasta ahora expuesto, la normativa reguladora de los diferentes PEV parece orientarse a exigir a las CCAA la adquisición de compromisos financieros dentro de cada anualidad, así como a justificar las actuaciones subvencionadas cumpliendo el calendario de pagos previsto en la liquidación final. En caso contrario, los remanentes derivados de fondos no comprometidos deberían ser objeto de devolución, mediante compensación a cargo del libramiento siguiente (para las tres primeras anualidades), o su reintegro al Tesoro Público si afectara a la última anualidad. Asimismo, los remanentes de fondos derivados de compromisos financieros no justificados, para los que se hubiera superado el calendario de pagos, deberían ser objeto de reintegro al Tesoro Público.

No obstante, las obligaciones anteriores quedaron desvirtuadas como consecuencia de modificaciones posteriores en la normativa, encaminadas a flexibilizar las reglas de justificación de los fondos, lo que influyó notablemente en el sistema de reintegros y compensaciones que venía aplicándose, tal y como se detalla en el gráfico nº 3.

3. Control del tiempo que transcurre entre la publicación de las convocatorias de ayudas y el pago a los beneficiarios

De acuerdo con lo antes señalado, el MITMA considera que el *"objeto/fin con mayúsculas"* de los PEV, es lograr que las ayudas lleguen de manera rápida y eficiente a los ciudadanos más vulnerables en materia de vivienda, y que para ello resulta trascendental una ejecución presupuestaria efectiva.

Por este motivo, el Ministerio modificó, para determinados programas, el momento en que se consideraban adquiridos los correspondientes compromisos financieros por las CCAA, con el fin de anticiparles el libramiento de los fondos. Así, en el PEV 2018-2021, se abrió la posibilidad de que la publicación del extracto de la convocatoria de ayudas en el correspondiente Boletín Oficial, y no la resolución de la concesión que operaba en el PEV 2013-2016, determinase el momento de hacer efectiva esa transferencia estatal. De este modo, se facilitaba la gestión presupuestaria lo que permitía, al menos en teoría, que las ayudas llegaran antes a los ciudadanos.

No obstante, si bien esta modificación pudo permitir que en el PEV 2018-2021 las CCAA recibieran los fondos con mayor anticipación que en el Plan 2013-2016, lo cierto es que a la vista de los índices de ejecución ya expuestos de determinados programas, no parece (cuadro nº 8) que las ayudas llegaran a los destinatarios finales con la celeridad pretendida y, por tanto, cumplieran el objetivo último del plan. Este cambio de criterio en el PEV 2018-2021 podría incluso haber provocado el efecto contrario, ya que, si se hubieran hecho depender los libramientos de fondos por parte del MITMA de la resolución de los procedimientos de concesión, tal y como establecía el PEV 2013-2016, se podría haber incentivado a las CCAA a dar mayor impulso a su tramitación[47].

A este respecto, debe señalarse que no todas las CCAA remiten la documentación justificativa vía PIN, por lo que el MITMA no dispone de una base de datos única que permita conocer de forma global las fechas de resolución y pago y, por tanto, los plazos transcurridos desde las respectivas convocatorias. En este sentido, en los programas 2, 5, 6, 8 y 10, que se materializan a través de convocatorias de ayudas, las comprobaciones efectuadas por el Ministerio se dirigen, básicamente: por un lado, a la verificación de la publicación de las convocatorias, trámite que acreditaría la adquisición del compromiso financiero y posibilita el libramiento de fondos; y por otro, a la verificación del pago a los beneficiarios, momento en el que se entiende justificada la subvención.

[47] En el epígrafe II.6.5. siguiente se expondrán las incidencias detectadas en el PEV 2013-2016, en cuanto a las resoluciones de concesión de las ayudas que determinaron la adquisición de los compromisos financieros por las CCAA y el consiguiente libramiento de fondos por el MITMA.

Sin embargo, no se efectúa control alguno del tiempo que transcurre desde las convocatorias hasta las resoluciones de concesión, ya sean remitidas a través del PIN o por otras vías.

El resultado es que, en el momento de entrar en vigor el PEV 2018-2021, aún estaban pendientes de resolver los procedimientos de concesión de ayudas de una parte significativa de convocatorias anteriores. Por ello, la disposición transitoria segunda del Real Decreto 106/2018[48] (que regula el PEV 2018-2021) tuvo que habilitar que las convocatorias publicadas durante los ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017 correspondientes a los programas del PEV 2013-2016, pudieran resolverse hasta el 31 de diciembre de 2018. Y posteriormente, la disposición adicional segunda del Real Decreto 106/2018 fue modificada por el Real Decreto 1084/2020, de 9 de diciembre, ampliando el plazo para la concesión de las ayudas de los programas del PEV 2018-2021 hasta el 31 de diciembre de 2022, siempre que se realizase con cargo a fondos transferidos por el Ministerio en el ejercicio 2021 o anteriores.

II.6.5. Seguimiento del MITMA de la ejecución del PEV 2013-2016, prorrogado en 2017

En este epígrafe se hace una referencia específica al seguimiento del PEV 2013-2016, debido a que a la finalización de los trabajos de fiscalización (junio de 2023), casi seis años después de finalizar su ámbito temporal, este Plan se había solapado en su ejecución con el PEV fiscalizado y no se encontraba aún cerrado, pues, por una parte, existían programas de este Plan con plazos de ejecución no vencidos, y por otra, el MITMA tenía pendiente llevar a cabo actuaciones de seguimiento sobre el calendario de pagos relativos a los programas ya vencidos, que determinarán, en su caso, el reintegro o compensación de los importes no justificados.

El total de fondos de que dispuso el PEV 2013-2016 (incluida su prórroga en el año 2017) ascendió a 1.327 millones de euros, 1.040,54 de financiación estatal y 287 de financiación autonómica. En el siguiente cuadro se recogen los datos globales más relevantes de este Plan:

[48] "*El reconocimiento de ayudas del programa de ayuda al alquiler de vivienda y del programa de fomento de la rehabilitación edificatoria del PEV 2013-2016 de aquellas convocatorias publicadas durante los ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017 se podrá realizar hasta el 31 de diciembre de 2018, siempre y cuando se realice con cargo al presupuesto comprometido por el Ministerio de Fomento, en los ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017, en el convenio correspondiente suscrito entre la Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla de que se trate y el Ministerio de Fomento para la ejecución del Plan Estatal 2013-2016 o de su prórroga y ello sea compatible con la liquidación del correspondiente convenio*".

CUADRO Nº 9. RESUMEN DE LOS DATOS ECONÓMICOS DEL PEV 2013-2016

(Importes en euros)

CONCEPTOS	PEV 2013-2016	COFINANCIACIÓN AUTONÓMICA
CRÉDITO AUTORIZADO CONSEJO MINISTROS	1.117.710.000,00	
Reducción importe del crédito como consecuencia del menor compromiso de cofinanciación de las CCAA	(77.165.618,43)	
CRÉDITO MÁXIMO SEGÚN CONVENIOS	1.040.544.381,57	287.002.776,00
IMPORTE NO LIBRADO	232.138.912,36	
IMPORTE LIBRAMIENTOS	808.405.469,21	
NO COMPROMETIDO (REINTEGRADO)	1.880.128,11	
COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS	806.525.341,10	177.425.119,35
• CF JUSTIFICADOS	595.957.651,70	138.465.342,08
• CF NO JUSTIFICADOS **(A)**	210.567.689,40	38.959.777,27
- Compensado en PEV 2018-2021 anualidad 2019 **(B)**	39.671.008,62	
- Compensado en PEAV 2022-2025 anualidad 2022 **(C)**	1.876.640,02	
- Reintegrado al Tesoro Público **(D)**	16.134.998,47	
PENDIENTE DE JUSTIFICAR/DEVOLVER (A-B-C-D)	152.885.042,29	38.959.777,27

% JUSTIFICADO SOBRE CONVENIOS	57,27	48,25
% JUSTIFICADO SOBRE LIBRAMIENTOS	73,72	
% JUSTIFICADO SOBRE COMPROMISOS	73,89	78,04

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

A fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, junio de 2023 y sin perjuicio de los hechos posteriores descritos en el epígrafe II.6.7, el índice de ejecución de este Plan, según la información proporcionada por el Ministerio, apenas alcanzaba el 57,27 % del importe estatal acordado en los convenios, principalmente, como consecuencia de los siguientes hechos:

- No se transfirieron fondos por importe de 232,14 millones de euros al no adquirir las CCAA los correspondientes compromisos financieros.

- De los fondos transferidos, no se ejecutaron actuaciones por importe de 210,57 millones de euros.

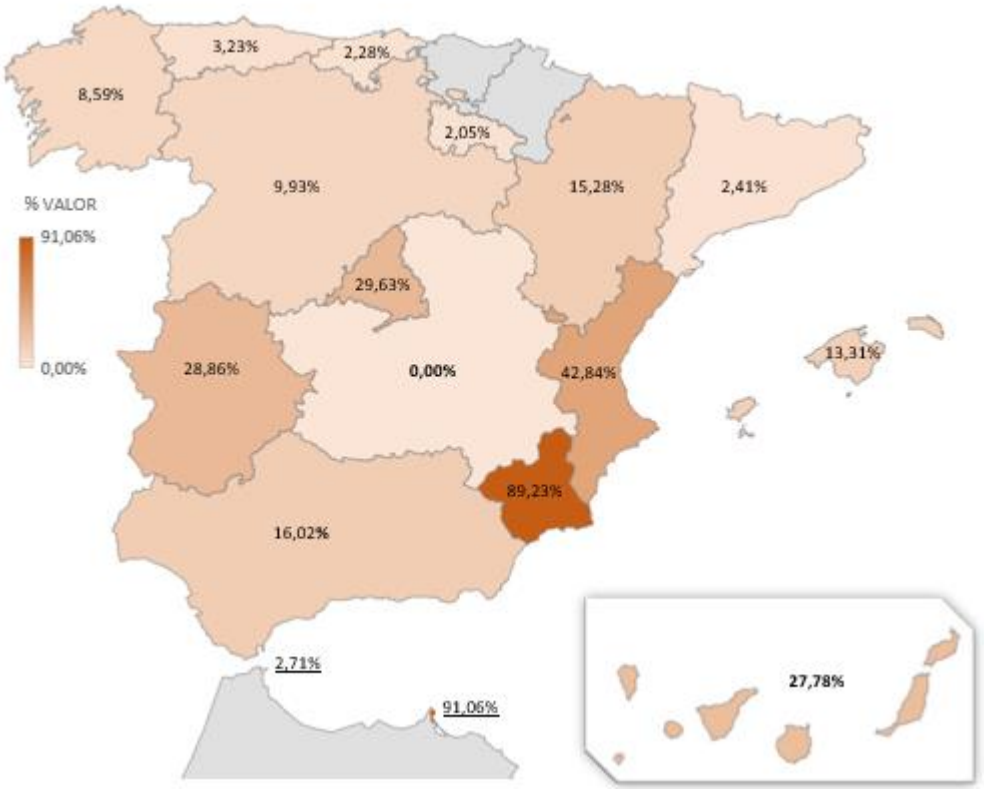
  De estos, se ha procedido a la devolución de 57,68 millones de euros (41,55 millones mediante compensación a cargo de los libramientos correspondientes a Planes posteriores y 16,13 millones mediante reintegro al Tesoro Público) y quedan pendientes de justificación 152,89 millones de euros.

Adicionalmente, están pendientes de justificar 38,96 millones de euros de cofinanciación autonómica comprometida.

El siguiente gráfico muestra el dato porcentual de los fondos comprometidos que, según la información que consta en el Ministerio, las CCAA tenían pendientes de justificar a la fecha de

finalización de los trabajos de fiscalización, en el que se observa que la Región de Murcia y Melilla[49] son las que presentan mayor porcentaje frente a Castilla-La Mancha, Cantabria, Ceuta y Principado de Asturias[50]:

GRÁFICO Nº 6. PORCENTAJE DE FONDOS COMPROMETIDOS PENDIENTES DE JUSTIFICACIÓN AL MINISTERIO POR CCAA
PEV 2013-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

Esta situación pone de manifiesto un bajo nivel de ejecución (57,27 % sobre convenios y 73,72 % sobre libramientos) seis años después de la fecha teórica de finalización del Plan, lo que, a su vez, cuestiona su eficacia, toda vez que en buena medida sus objetivos no han podido cumplirse. En el siguiente cuadro se muestra el detalle por programa de los importes inicialmente asignados, los compromisos financieros adquiridos y la cuantía justificada:

[49] La ciudad autónoma de Melilla exclusivamente financia el programa 5, que cuenta con un mayor plazo para su ejecución.
[50] En el Anexo VII se incluye el detalle por CCAA de los importes comprometidos, justificados y pendientes de justificar relativos al PEV 2013-2016.

CUADRO Nº 10. DESGLOSE POR PROGRAMAS DE LOS IMPORTES CONVENIDOS, COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS Y JUSTIFICADOS. PEV 2013-2016

(Importes en euros)

PROGRAMAS	CONVENIO	COMPROMISOS FONDOS ESTATALES	% DESVIACIÓN COMPROMISOS CONVENIO	JUSTIFICADO		PENDIENTE DE JUSTIFICAR A 12.06.2023 (*)	
				IMPORTE	%	IMPORTE	%
Programa 2. Ayuda al alquiler de vivienda	395.580.238,00	401.484.373,45	1,49	350.170.439,45	87,22	33.835.678,82	8,43
Programa 3. Fomento del parque público de vivienda en alquiler	71.145.487,00	6.316.304,77	(91,12)	4.980.323,17	78,85	152.731,60	2,42
Programa 4. Fomento de la rehabilitación edificatoria	284.357.762,00	171.237.676,41	(39,78)	121.366.582,30	70,88	28.734.326,34	16,78
Programa 5. Fomento de la regeneración y renovación urbanas	264.766.594,00	225.681.397,52	(14,76)	117.737.474,20	52,17	90.084.050,36	39,92
Programa 6. Apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios	12.911.832,00	1.328.388,95	(89,71)	1.231.001,54	92,67	72.886,21	5,49
Programa 7. Fomento de ciudades sostenibles y competitivas	11.782.468,00	477.200,00	(95,95)	471.831,04	98,87	5.368,96	1,13
TOTAL	**1.040.544.381,00**	**806.525.341,10**	**(22,49)**	**595.957.651,70**	**73,89**	**152.885.042,29**	**18,96**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.
(*) Importe no justificado que no ha sido reintegrado.

Como puede observarse, y tal y como se expone en el epígrafe II.3.1, los programas 3, 6 y 7 tuvieron poca implementación real por las CCAA, presentando desviaciones a la baja en relación con los importes inicialmente convenidos del 91,12 %, el 89,71 % y el 95,95 %, respectivamente, pues fueron objeto de reajuste posterior.

Los importes pendientes de justificación se concentran en los restantes programas (2, 4 y 5). Si bien el plazo de ejecución del programa 5 se prorrogó en repetidas ocasiones hasta el 31 de diciembre de 2023, el relativo a los programas 2 y 4 finalizó en 2018.

De acuerdo con la cláusula quinta de los convenios, el Ministerio estaba obligado al seguimiento y control de los calendarios de pagos acordados en las liquidaciones finales hasta verificar su realización por la Comunidad Autónoma en los plazos que se hubieran determinado y, en caso contrario, esta debía proceder a la devolución de las cantidades no justificadas al Tesoro Público.

Sin embargo, modificaciones normativas posteriores (a través de las disposiciones adicionales primera del Real Decreto 106/2018 y cuarta del Real Decreto 42/2022) establecieron que, a los efectos de lo dispuesto en la regla sexta del artículo 86.2 de la LGP, tenían el mismo destino específico todos los fondos vinculados a los planes estatales de vivienda transferidos a las CCAA. De esta forma, el remanente de fondos correspondientes al PEV 2013-2016 podía destinarse a los programas del PEV 2018-2021 e incluso del PEAV 2022-2025, mediante compensación con los libramientos que correspondiese realizar en estos planes, eximiendo así a las CCAA de la obligación de su reintegro al Tesoro Público. En todo caso, esta posibilidad pone de manifiesto el

incumplimiento de los objetivos del PEV 2013-2016 a los que, inicialmente, se destinaban estos fondos y, consecuentemente, las debilidades en su planificación.

A raíz de la prórroga del PEV 2013-2016, en el año 2017 se firmaron nuevos convenios. De esta forma, se aprobaron dos liquidaciones finales, la correspondiente a 2013-2016 en junio de 2017 y la de 2017 en junio de 2018 y el MITMA tuvo que efectuar un seguimiento diferenciado para ambos periodos.

Para el periodo 2013-2016, el MITMA sí llevó a cabo el control de los calendarios vencidos para la mayoría de las CCAA, dejando constancia en las correspondientes actas de la Comisión Bilateral de Seguimiento de los saldos transferidos y no justificados. Con arreglo a ello, las CCAA procedieron a la devolución de 55,49 millones de euros, correspondientes a programas no justificados que tenían vencido el calendario de pagos y cuyos plazos de ejecución no se habían prorrogado.

Para el año 2017, no existe constancia documental de las reuniones de la Comisión Bilateral para el seguimiento de los importes pendientes de justificación con la mayoría de las CCAA y, por tanto, tampoco consta la determinación de los saldos a devolver correspondientes a los calendarios vencidos. En cualquier caso, las CCAA no han procedido, con carácter general, a su reintegro, y el MITMA tampoco ha compensado estos importes pendientes con los libramientos posteriores.

A continuación, se presenta la información para ambos periodos, en la que puede observarse que el importe pendiente de justificación es proporcionalmente superior en el año 2017 que en el periodo 2013-2016, debido a la referida ausencia de un adecuado seguimiento de los calendarios de pagos correspondientes:

CUADRO Nº 11. DATOS ECONÓMICOS RELATIVOS AL PEV 2013-2016 Y A SU PRÓRROGA EN 2017

(Importes en euros)

JUSTIFICACIÓN	PERIODO COMPLETO 2013-2017	2013-2016	2017
COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS (**A**)	806.525.341,10	528.772.538,63	277.752.802,47
CF JUSTIFICADOS (**B**)	595.957.651,70	394.796.263,79	201.161.387,91
CF NO JUSTIFICADOS **C= A-B**	210.567.689,40	133.976.274,84	76.591.414,56
COMPENSADO (**D**)	41.547.648,64	41.547.648,64	-
REINTEGRADO (**E**)	16.134.998,47	13.944.412,96	2.190.585,51
PENDIENTE DE JUSTIFICAR **C-D-E**	152.885.042,29	78.484.213,24	74.400.829,05
% PENDIENTE DE JUSTIFICAR SOBRE NO JUSTIFICADO	72,61	58,58	97,14

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

El importe no justificado que figura compensado se realizó exclusivamente con cargo a los libramientos de 2019 (para nueve CCAA) y 2022 (para una CA). En los ejercicios 2020 y 2021 no se procedió a ninguna compensación ya que, excepcionalmente, debido a la crisis derivada del COVID-19, el libramiento a las CCAA se anticipó por su importe íntegro, sin esperar a la adquisición de los correspondientes compromisos financieros (artículo 13 del Real Decreto-ley 11/2020). En la anualidad 2023 tampoco hubo compensación.

En junio de 2023, a la finalización de los trabajos de fiscalización, el MITMA remitió a las CCAA una comunicación solicitándoles la información necesaria para proceder al cierre de aquellos programas cuyos plazos de ejecución habían finalizado en 2018, 2019 y 2020, y que no habían sido objeto de liquidación. Respecto al resto de programas, todos los plazos de ejecución y calendarios de pagos vencían el 31 de diciembre de 2023, de acuerdo con la ampliación prevista en la disposición transitoria 1ª del Real Decreto 106/2018.

En el siguiente cuadro se desglosa el importe pendiente de justificación, facilitado por el MITMA, según se trate de programas con plazos de ejecución y calendarios vencidos, o programas que tienen prorrogados los plazos de ejecución, donde se observa que las CCAA tienen pendientes de devolución, al menos, 62,65 millones de euros para los que se ha superado el plazo máximo del calendario de pagos aprobado. Este importe podría verse incrementado si las CCAA no cumplen con sus compromisos de cofinanciación[51].

CUADRO Nº 12. IMPORTES NO JUSTIFICADOS CORRESPONDIENTES AL PEV 2013-2016 SEGÚN EL VENCIMIENTO DE LOS CALENDARIOS DE PAGOS

(Importes en euros)

FONDOS NO JUSTIFICADOS (SITUACIÓN A 12.06.2023)					
ESTATALES			AUTONÓMICOS		
CALENDARIO VENCIDO	CALENDARIO NO VENCIDO (1)	TOTAL	CALENDARIO VENCIDO	CALENDARIO NO VENCIDO	TOTAL
62.648.260,33	90.236.781,96	152.885.042,29	14.610.866,77	24.348.910,50	38.959.777,27

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

(1) Podría incluir importes correspondientes a calendarios vencidos, ya que para los programas 3 y 5, la ampliación del plazo de ejecución no era automática, sino que debía solicitarse por la CA y ser suscrita en una adenda al correspondiente Acuerdo de Comisión Bilateral (disposición transitoria 1ª del Real Decreto 106/2018 en la redacción dada por la DF 1ª del Real Decreto 903/2022, de 25 de octubre).

A este respecto, no parece razonable que programas para los que ya ha finalizado el plazo de ejecución de las actuaciones tengan un importe tan elevado pendiente de justificación, a pesar de haber transcurrido más de cinco años, y de que el cumplimiento de los requisitos por los beneficiarios, así como la resolución de concesión, debió ser previa al libramiento de los fondos a las CCAA.

Por otra parte, se ha efectuado un análisis específico orientado a verificar si se dio cumplimiento a la cláusula quinta de los convenios del PEV 2013-2016, que dispone que *"Para los programas de ayuda al alquiler de vivienda, de fomento de la rehabilitación edificatoria y de apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios, la documentación justificativa que acredite los compromisos financieros asumidos por la Comunidad Autónoma serán las* ***resoluciones del reconocimiento de la ayuda dictadas por la Comunidad Autónoma****".*

Para ello se analizaron determinados expedientes (Anexo IX) para los que, a la fecha del libramiento de fondos por el MITMA, las CCAA no habían dictado las correspondientes resoluciones de concesión de las ayudas.

[51] En el Anexo VIII se incluye una estimación efectuada por el Tribunal de Cuentas sobre el importe adicional que tendrían que devolver las CCAA si incumplieran sus compromisos de cofinanciación.

Revisada la referida documentación justificativa, que sirvió de base para que el MITMA considerase cumplido el requisito de la adquisición de los compromisos financieros por parte de las CCAA, se advierte que estos certificados hacen referencia al número de solicitantes y a los potenciales beneficiarios, documentos que no responden a un acto administrativo constitutivo de derechos[52]. De este modo, tal y como se observa en el Anexo IX, las resoluciones de concesión fueron publicadas en fechas posteriores a los libramientos y por importes generalmente inferiores y, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, para dos de los casos analizados, las correspondientes CCAA no habían abonado aún las ayudas a los beneficiarios a pesar de haber transcurrido más de cinco años[53].

II.6.6. Remanentes de fondos no justificados por las CCAA a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización

A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, según lo expuesto en los epígrafes II.6.4 y II.6.5, las CCAA, según la información aportada por el Ministerio, tenían pendiente de justificación fondos estatales por importe de 833,31 millones de euros[54], según se desglosa en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 13. IMPORTE TOTAL PENDIENTE DE JUSTIFICACIÓN POR PLANES

(Importes en euros)

PEV	FONDOS ESTATALES	EXISTENCIA LIQUIDACIONES FINALES
PEV anteriores	4.598.250,00	SI
PEV 2013-2016	152.885.042,29	SI
PEV 2018-2021	675.829.902,94	7 CCAA
TOTAL	**833.313.195,23**	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

Si bien en este importe se incluyen programas que aún se encuentran en periodo de ejecución, debe recordarse que otros han superado ampliamente el plazo máximo previsto en los calendarios de pago y que los correspondientes al PEV 2013-2016 vencían a 31 de diciembre de 2023. Adicionalmente, conviene tener en cuenta que, como ya se ha señalado con anterioridad, el MITMA no aprobó las liquidaciones finales del PEV 2018-2021 correspondientes a diez CCAA**,** incumpliendo el plazo establecido en la cláusula séptima de los convenios, según la cual debieron haberse liquidado en junio de 2022, por lo que no tienen aún autorizados sus respectivos calendarios de pagos[55].

[52] Así, la Resolución de Canarias de 30.10.2017 menciona expresamente que *"…no crea derecho alguno frente a la Administración, a favor de los solicitantes incluidos en la misma, debiendo efectuarse la tramitación y conclusión del procedimiento de concesión de las subvenciones de conformidad con lo previsto en las bases de convocatoria";* o la Resolución de la Región de Murcia de 30 de octubre de 2017 *"a la vista de las solicitudes presentadas, … la cuantía máxima a conceder a los que resulten beneficiarios tras la instrucción y resolución del procedimiento previsto …".*

[53] En el trámite de alegaciones, el MIVAU alega que la disposición transitoria segunda del Real Decreto 106/2018, dispuso que las convocatorias publicadas durante los ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017 de los programas de ayudas 2, 4 y 6 podrían reconocerse hasta el 31 de diciembre de 2018. No obstante, la alegación no ha tenido en cuenta que en el momento en el que se libraron los fondos (ejercicios 2015, 2016 y 2017), la normativa aplicable no permitía realizar las transferencias con anterioridad a la adquisición de los compromisos financieros, es decir, de la fecha de las resoluciones de concesión de las ayudas.

[54] Adicionalmente, tienen pendiente de justificación fondos autonómicos por importe de 184,58 millones de euros, que pudieran afectar al importe de los fondos estatales a devolver por las CCAA.

[55] Ver nota 40 y 41.

Estos hechos evidencian importantes deficiencias en las actuaciones de control y seguimiento que debe efectuar el MITMA sobre la efectiva ejecución de las actuaciones de los Planes, que han provocado que las CCAA vengan acumulando saldos transferidos no justificados incluso con anterioridad al año 2013[56].

II.6.7. Hechos posteriores a la finalización de los trabajos de fiscalización

En el trámite de alegaciones, el MIVAU ha aportado información actualizada a 22 de abril de 2024 acerca del estado de ejecución, liquidación y seguimiento tanto del PEV 2018-2021 como del PEV 2013-2016. En virtud del principio de proximidad temporal se ha incorporado al informe el presente epígrafe en el que se refleja la información actualizada como consecuencia de los hechos puestos de manifiesto con posterioridad a la finalización de los trabajos de fiscalización.

1. Actualización de la información relativa al PEV 2018-2021 a 22 de abril de 2024

Las cifras globales del PEV 2018-2021 son las siguientes:

CUADRO Nº 14. RESUMEN DE LOS DATOS ECONÓMICOS DEL PEV 2018-2021. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024

(Importes en euros)

CONCEPTOS	FONDOS ESTATALES	COFINANCIACIÓN AUTONÓMICA(6)
CRÉDITO AUTORIZADO CONSEJO MINISTROS	1.443.000.000,00	
Reducción importe del crédito como consecuencia del menor compromiso de cofinanciación de las CCAA	(69.370.342,00)	
CRÉDITO MÁXIMO SEGÚN CONVENIOS y RDL 11/2020	1.473.629.658,00(4)	398.871.902,15
IMPORTE NO LIBRADO	19.598.012,09	
IMPORTE LIBRAMIENTOS	1.454.031.645,91	
NO COMPROMETIDO **(A)**	88.891.426,71(5)	
COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS (1)	1.365.140.219,20	352.369.959,69
CF JUSTIFICADOS (2)	895.023.269,72	204.345.916,90
CF NO JUSTIFICADOS (3) **(B)**	470.116.949,48	148.024.042,79
IMPORTE LIBRADO NO JUSTIFICADO (A+B)	559.008.376,19	
% JUSTIFICADO SOBRE LIBRAMIENTOS	61,55	
% JUSTIFICADO SOBRE COMPROMISOS	65,56	57,99

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MIVAU.

(1) Publicación del extracto de la convocatoria de ayudas en el correspondiente Boletín Oficial de la CA, resolución de concesión o Acuerdo de la Comisión Bilateral de Seguimiento.
(2) El MITMA entiende justificados los compromisos financieros previamente adquiridos, cuando las CCAA certifican el pago de las ayudas a los beneficiarios o la ejecución final de las obras, en su caso.
(3) Incluye tanto los importes correspondientes a los programas en los que el plazo de ejecución aún no ha finalizado, como aquellos respecto de los que una vez vencidos, las CCAA no han acreditado su realización.
(4) Incluye la aportación adicional (100 millones de €) prevista en el RDL 11/2020.
(5) Se ha reintegrado al Tesoro Público 3,18 millones de euros.
(6) Incluye la relativa a la aportación adicional del RDL 11/2020.

[56] En el Anexo X se incluye el desglose por CCAA de los importes totales pendientes de justificar. Además, se añade la información sobre el volumen de los fondos convenidos para el PEAV 2022-2025, donde puede observarse que determinadas CCAA tienen un importe pendiente de justificación que supera el volumen total de los créditos de este Plan.

Según la información aportada por el MIVAU, a 22 de abril de 2024 se encontraban pendientes de justificación por las CCAA 707,03 millones de euros, 559,01 correspondientes a la aportación estatal y 148,02 relativos a la cofinanciación autonómica, en el marco del PEV 2018-2021. No obstante, el plazo de ejecución de determinados programas todavía no ha vencido.

En relación con los fondos estatales, el incremento experimentado en el importe justificado por las CCAA (desde que se realizaron las pruebas de fiscalización relativas a esta cuestión el 12 de junio de 2023, hasta que se formularon alegaciones el 22 de abril de 2024), asciende a 116,82 millones de euros (que representa un 8,75 % de los libramientos y el 8,03 % sobre los compromisos financieros).

Por otra parte, en relación con el grado de ejecución de los programas, el siguiente cuadro muestra el detalle de los fondos estatales justificados y pendientes de justificar:

CUADRO Nº 15. JUSTIFICACIÓN AL MINISTERIO DE LOS COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS POR LAS CCAA POR PROGRAMAS. PEV 2018-2021. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024

(Importes en euros)

PROGRAMAS	COMPROMISOS FINANCIEROS	JUSTIFICADO		PENDIENTE DE JUSTIFICAR A 22.04.2024	
		IMPORTE	%	IMPORTE	%
Programa 2.- Ayuda al alquiler de vivienda	460.566.035,60	413.427.426,02	89,77	47.138.609,58	10,23
Programa 3.- Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables	45.976.170,93	32.915.717,07	71,59	13.060.453,86	28,41
Programa 4.- Fomento del parque de vivienda en alquiler	133.287.769,16	58.643.377,06	44,00	74.644.392,10	56,00
Programa 5.- Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas	45.167.011,05	28.194.666,85	62,42	16.972.344,20	37,58
Programa 6.- Fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas	253.084.170,92	139.009.747,86	54,93	114.074.423,06	45,07
Programa 7.- Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural	213.400.577,69	83.242.049,91	39,01	130.158.527,78	60,99
Programa 8.- Ayuda a los jóvenes	134.663.496,59	102.698.697,98	76,26	31.964.798,61	23,74
Programa 9.- Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad	0,00	-	-	-	-
Programa 10.- Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda	78.994.987,26	36.891.586,97	46,70	42.103.400,29	53,30
TOTAL	**1.365.140.219,20**	**895.023.269,72**	**65,56**	**470.116.949,48**	**34,44**

Fuente: Información proporcionada por el MIVAU.

En comparación con el importe justificado a fecha de 12 de junio de 2023, los programas que han experimentado un mayor incremento son: el 4 (17,95 %), el 5 (16,16 %) y el 6 (16,59 %).

Por último, el MIVAU ha señalado que los importes, por CCAA, aún pendientes de justificar a 22 de abril de 2024, son los siguientes:

CUADRO Nº 16. INFORMACIÓN DEL MIVAU SOBRE JUSTIFICACIÓN DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR CCAA. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024

(Importes en euros)

CCAA	FINANCIACIÓN ESTATAL			
	IMPORTE TRANSFERIDO	FONDOS JUSTIFICADOS	FONDOS PENDIENTES DE JUSTIFICAR	PENDIENTE DE JUSTIFICAR(1) %
ANDALUCÍA	255.664.366,58	138.635.099,76	117.029.266,82	45,77
ARAGÓN	57.848.124,00	50.794.586,81	7.053.537,19	12,19
PRINCIPADO DE ASTURIAS	50.919.000,00	24.564.797,31	26.354.202,69	51,76
ILLES BALEARS	36.858.800,14	34.846.889,29	2.011.910,85	5,46
CANARIAS	81.200.641,92	17.194.440,08	64.006.201,84	78,82
CANTABRIA	29.317.000,00	29.269.551,16	47.448,84	0,16
CASTILLA Y LEÓN	83.322.000,00	72.597.280,42	10.724.719,58	12,87
CASTILLA-LA MANCHA	61.143.794,51	13.714.149,73	47.429.644,78	77,57
CATALUÑA	223.723.447,00	218.697.302,75	5.026.144,25	2,25
EXTREMADURA	43.040.000,00	27.081.665,37	15.958.334,63	37,08
GALICIA	87.880.528,06	74.494.819,86	13.385.708,20	15,23
LA RIOJA	26.231.000,00	19.974.016,09	6.256.983,91	23,85
COMUNIDAD DE MADRID	180.496.831,44	77.825.325,86	102.671.505,58	56,88
REGIÓN DE MURCIA	57.398.112,26	14.598.241,10	42.799.871,16	74,57
COMUNITAT VALENCIANA	175.902.000,00	78.312.688,32	97.589.311,68	55,48
CEUTA	1.543.000,00	1.421.960,89	121.039,11	7,84
MELILLA	1.543.000,00	1.000.454,92	542.545,08	35,16
TOTAL	**1.454.031.645,91**	**895.023.269,72**	**559.008.376,19**	**38,45**

Fuente: Información proporcionada por el MIVAU.

(1) A diferencia del gráfico nº 5, los importes y porcentajes pendientes de justificación van referidos al importe total transferido en lugar de los compromisos financieros adquiridos.

2. Actualización de la información relativa al PEV 2013-2016 a 22 de abril de 2024

Las cifras globales del PEV 2013-2016 son las siguientes:

CUADRO Nº 17. RESUMEN DE LOS DATOS ECONÓMICOS DEL PEV 2013-2016. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024

(Importes en euros)

CONCEPTOS	PEV 2013-2016	COFINANCIACIÓN AUTONÓMICA
CRÉDITO AUTORIZADO CONSEJO MINISTROS	1.117.710.000,00	
Reducción importe del crédito como consecuencia del menor compromiso de cofinanciación de las CCAA	(77.165.618,43)	
CRÉDITO MÁXIMO SEGÚN CONVENIOS	1.040.544.381,57	287.002.776,00
IMPORTE NO LIBRADO	232.138.912,36	
IMPORTE LIBRAMIENTOS	808.405.469,21	
NO COMPROMETIDO (REINTEGRADO)	1.880.128,11	
COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS	806.525.341,10	177.425.119,35
• CF JUSTIFICADOS	644.031.288,80	151.902.294,41
• CF NO JUSTIFICADOS **(A)**	162.494.052,30	25.522.824,94
- Compensado en PEV 2018-2021 anualidad 2019 **(B)**	39.671.008,62	
- Compensado en PEAV 2022-2025 anualidad 2022 **(C)**	1.876.640,02	
- Reintegrado al Tesoro Público **(D)**	16.134.998,47	
- Compensado en PEAV 2022-2025 anualidad 2023 **(E)**	49.186.297,76	
PENDIENTE DE JUSTIFICAR/DEVOLVER (A-B-C-D-E)	55.625.107,43	25.522.824,94
% JUSTIFICADO SOBRE CONVENIOS	61,89	52,93
% JUSTIFICADO SOBRE LIBRAMIENTOS	79,67	
% JUSTIFICADO SOBRE COMPROMISOS	79,85	85,61

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MIVAU.

A 22 de abril de 2024, el índice de ejecución de este Plan apenas alcanzaba el 61,89 % del importe estatal acordado en los convenios, principalmente, como consecuencia de los siguientes hechos:

- No se transfirieron fondos por importe de 232,14 millones de euros al no adquirir las CCAA los correspondientes compromisos financieros.
- De los fondos transferidos, no se ejecutaron actuaciones por importe de 162,49 millones de euros.

  De estos, se ha procedido a la devolución de 106,86 millones de euros (90,73 millones mediante compensación a cargo de los libramientos correspondientes a Planes posteriores y 16,13 millones mediante reintegro al Tesoro Público) y quedan pendientes de justificación 55,63 millones de euros.

  Resulta importante destacar que la referida devolución de fondos, por 106,86 millones de euros, es la consecuencia de no haber ejecutado los programas del PEV 2013-2016 según fueron comprometidos y para los que el Ministerio había librado fondos en el periodo 2013-2017, teniendo lugar la devolución muchos años después.

Por otra parte, en relación con el grado de ejecución de los programas, el siguiente cuadro muestra el detalle de los fondos estatales justificados y pendientes de justificar al Ministerio:

CUADRO Nº 18. JUSTIFICACIÓN DE LOS COMPROMISOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS POR LAS CCAA POR PROGRAMAS. PEV 2013-2016. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024

(Importes en euros)

PROGRAMAS	COMPROMISOS FONDOS ESTATALES	JUSTIFICADO		REINTEGRADO/ COMPENSADO		PENDIENTE DE JUSTIFICAR A 22.04.2024 (*)	
		IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%
2. Ayuda al alquiler de vivienda	401.484.373,45	364.749.923,47	90,85	32.672.703,50	8,14	4.061.746,48	1,01
3. Fomento del parque público de vivienda en alquiler	6.316.304,77	4.979.851,95	78,84	1.328.852,50	21,04	7.600,32	0,12
4. Fomento de la rehabilitación edificatoria	171.237.676,41	132.233.557,69	77,22	36.101.288,66	21,08	2.902.830,06	1,70
5. Fomento de la regeneración y renovación urbanas	225.681.397,52	140.364.318,11	62,20	36.666.019,74	16,25	48.651.059,67	21,56
6. Apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios	1.328.388,95	1.231.806,54	92,73	94.711,51	7,13	1.870,90	0,14
7. Fomento de ciudades sostenibles y competitivas	477.200,00	471.831,04	98,87	5.368,96	1,13	0,00	0,00
TOTAL	**806.525.341,10**	**644.031.288,80**	**79,85**	**106.868.944,87**	**13,25**	**55.625.107,43**	**6,90**

Fuente: Información proporcionada por el MIVAU.

De la información suministrada en este cuadro se observa que:

- Prácticamente la totalidad del importe reintegrado/compensado se refiere a los programas 2, 4 y 5.

- El programa que tiene mayor importe pendiente de justificación es el 5, que si bien, los calendarios de pago vencieron el 31 de diciembre de 2023, el plazo establecido para su justificación se extiende hasta 30 de junio de 2024.

- A la fecha de 22 de abril de 2024 todos los calendarios de pago estaban vencidos.

Por último, el MIVAU ha señalado que los importes pendientes de justificación al mismo por las CCAA son los siguientes:

CUADRO Nº 19. INFORMACIÓN DEL MIVAU SOBRE JUSTIFICACIÓN DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR CCAA. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024

(Importes en euros)

CCAA	FINANCIACIÓN ESTATAL					
	IMPORTE TRANSFERIDO	FONDOS NO COMPROMETIDOS REINTEGRADOS	FONDOS JUSTIFICADOS	FONDOS SOBRANTES COMPENSADOS O REINTEGRADOS	FONDOS PENDIENTES DE JUSTIFICAR	%
ANDALUCÍA	115.903.394,64	0,00	79.974.195,28	35.929.199,36	0,00	0,00
ARAGÓN	37.154.384,85	106.857,48	34.870.252,47	2.133.389,53	43.885,37	0,12
PRINCIPADO DE ASTURIAS	38.007.420,00	0,00	37.783.503,42	0,00	223.916,58	0,59
ILLES BALEARS	14.761.703,45	279.285,26	11.902.125,17	1.944.820,05	635.472,97	4,30
CANARIAS	43.146.199,25	0,00	31.964.634,55	8.219.974,79	2.961.589,91	6,86
CANTABRIA	20.588.080,70	587,20	20.118.734,55	468.758,95	0,00	0,00
CASTILLA Y LEÓN	52.651.246,60	0,00	45.312.222,62	7.339.023,98	0,00	0,00
CASTILLA-LA MANCHA	33.034.556,42	0,00	30.723.058,27	2.311.498,15	0,00	0,00
CATALUÑA	167.002.300,00	0,00	161.586.855,78	1.950.867,31	3.464.576,91	2,07
EXTREMADURA	18.487.823,78	0,00	12.580.886,91	4.494.458,13	1.412.478,74	7,64
GALICIA	38.936.883,72	0,00	26.517.867,36	9.075.623,47	3.343.392,89	8,59
LA RIOJA	14.702.103,27	0,00	13.650.636,26	1.051.467,01	0,00	0,00
COMUNIDAD DE MADRID	91.260.375,28	0,00	56.377.057,80	14.450.631,19	20.432.686,29	22,39
REGIÓN DE MURCIA	33.627.771,13	0,00	15.124.167,96	6.626.498,28	11.877.104,89	35,32
COMUNITAT VALENCIANA	87.473.723,84	1.452.336,65	63.987.125,34	10.855.372,51	11.178.889,34	12,78
CEUTA	682.762,28	41.061,52	624.338,60	17.362,16	0,00	0,00
MELILLA	984.740,00	0,00	933.626,46	0,00	51.113,54	5,19
TOTAL	**808.405.469,21**	**1.880.128,11**	**644.031.288,80**	**106.868.944,87**	**55.625.107,43**	**6,88**

Fuente: Información proporcionada por el MIVAU.

A pesar de que el importe pendiente de justificación ha disminuido considerablemente entre el 12 de junio de 2023 y el 22 de abril de 2024, tras los trabajos de fiscalización, fundamentalmente por la vía de las compensaciones efectuadas con cargo a los libramientos de 2023, el PEV 2013-2016 sigue teniendo un bajo nivel de ejecución, el 61,89 % sobre convenios y 79,67 % sobre libramientos, siete años después de la fecha teórica de finalización del Plan, lo que, a su vez, cuestiona su eficacia, ya que sus objetivos no han podido cumplirse íntegramente.

3. Remanentes de fondos no justificados por las CCAA a 22 de abril de 2024

A 22 de abril de 2024, el MIVAU ha señalado que las CCAA tenían pendiente de justificación fondos estatales por importe de 618,14 millones de euros, según se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 20. IMPORTE TOTAL PENDIENTE DE JUSTIFICACIÓN POR PLANES. ACTUALIZACIÓN A 22.04.2024

(Importes en euros)

PEV	FONDOS ESTATALES	EXISTENCIA LIQUIDACIONES FINALES
PEV anteriores	3.510.780,61	SI
PEV 2013-2016	55.625.107,43	SI
PEV 2018-2021	559.008.376,19	9 CCAA
TOTAL	**618.144.264,23**	

Fuente: Información proporcionada por el MIVAU.

II.7. CUESTIONES RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA Y LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

El artículo 2.1 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de **transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno** (en adelante LTAIBG), incluye dentro de su ámbito de aplicación al MITMA. A este respecto, puede afirmarse que el Ministerio, con carácter general, ha dado cumplimiento a las exigencias de la ley en sus artículos 5 “Principios Generales”, 6 “Información institucional, organizativa y de planificación” y 7 “Información de relevancia jurídica”.

Sin embargo, debe señalarse que, tal y como se describe en el subapartado II.4 de este informe, el MITMA no articuló unos indicadores específicos vinculados a los objetivos perseguidos en cada uno de los programas del PEV y, por tanto, no evaluaban el impacto de las ayudas. Como consecuencia de ello, no se estaría cumpliendo la obligación de publicación periódica del grado de cumplimiento del Plan y de sus resultados, tal y como establece el apartado 2 del artículo 6 de la LTAIBG.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 48.8 de la LRJSP, los convenios de colaboración suscritos entre el MITMA y las CCAA se inscribieron en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del Sector Público Estatal y se publicaron en el Boletín Oficial del Estado.

No obstante, el artículo 8 de la LTAIBG obliga a los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación a publicar determinada información de carácter económico-financiero entre la que se menciona *“la relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas”* (apartado primero, letra b). Dicho artículo debe ponerse en relación con el artículo 5.4 que establece que *la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización.* Sin embargo, el MITMA no ha publicado en su sede electrónica o página web la relación de los convenios suscritos con las CCAA para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

Por otra parte, aunque los reajustes de los recursos comprometidos entre los distintos programas del Plan realizados mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral, conforme al artículo 6.5 del Real Decreto 106/2018, no suponen una modificación de los convenios, y por tanto el MITMA no estaría obligado a su publicación en sede electrónica o página web, en aras del principio de transparencia, el Ministerio debería considerar esta posibilidad.

Por último, analizado el contenido publicado por el MITMA en su página web este puede considerarse en un grado razonablemente alto como accesible, claro, estructurado, actualizado y reutilizable por el usuario.

Respecto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la **igualdad efectiva de mujeres y hombres,** su artículo 31.1 dispone que "*Las políticas y planes de las Administraciones públicas en materia de acceso a la vivienda incluirán medidas destinadas a hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres".*

En este sentido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica, la MAIN que acompañó al Real Decreto 106/2018 incorporó el apartado de "Impacto por razón de género", en el que se indica que *"se constata un impacto de género positivo, en la medida en que los programas que lo componen incluyen (especialmente los de fomento del alquiler) la renta como criterio esencial para la concesión de las ayudas".* Añade la MAIN que, según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, es significativamente mayor el porcentaje de mujeres que se encuentran en un nivel de renta inferior a los 18.600,80 euros que el de hombres, acentuándose las diferencias para rentas inferiores a 15.869,00 euros.

Por otra parte, el artículo 31.2 de la citada Ley, establece que *"El Gobierno, en el ámbito de sus competencias, fomentará el acceso a la vivienda de las mujeres en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, y de las que hayan sido víctimas de la violencia de género, en especial cuando, en ambos casos, tengan hijos menores exclusivamente a su cargo."* El PEV 2018-2021 recoge en el artículo 7.4 del Real Decreto 106/2018 como sectores preferentes a los siguientes: unidades de convivencia en las que exista alguna víctima acreditada de violencia de género, unidades de convivencia en las que alguna persona asume la patria potestad, tutela o acogimiento familiar permanente del menor huérfano por violencia de género y las mujeres en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, en especial cuando tengan hijos menores exclusivamente a su cargo.

Debe destacarse que, tal y como se observa en el cuadro nº 2, la redacción original del PEV 2018-2021 no contemplaba en ninguno de sus programas ayudas a las víctimas de violencia de género. Esta protección no llega hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, que modifica el programa "*Ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual*" por el nuevo programa "*Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables*".

A pesar de la inclusión del citado programa, el MITMA, según se ha manifestado a lo largo del informe, no estableció en el PEV 2018-2021 restricciones o condiciones de obligado cumplimiento con el fin de garantizar la financiación del mismo por las CCAA, a diferencia del PEAV 2022-2025. En este sentido, según la información facilitada en el Anexo III, once CCAA no adquirieron compromisos financieros en el citado programa.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. RELATIVAS A LA RELACIÓN ENTRE EL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y LAS DIFERENTES ESTRATEGIAS NACIONALES Y SUPRANACIONALES EN MATERIA DE VIVIENDA

1. El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (PEV) no contiene ninguna referencia a su contribución a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular, a los ODS 1 "Fin de la pobreza" y 11 "Ciudades y comunidades sostenibles", pese a haber sido aprobado con posterioridad a la resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015, por la que se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

   Por otra parte, durante la vigencia del PEV, ninguno de los informes de progreso sobre la implementación de la Agenda 2030, elaborados en el marco del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 (PAIA2030), ofrece datos de la evolución de los indicadores en materia de vivienda. Todo ello pone de manifiesto la desconexión existente entre la principal estrategia nacional en materia de vivienda y las estrategias nacionales para la implementación de los ODS (esta situación se mantiene en la actualidad con la vigencia del Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025 y la Estrategia de Desarrollo Sostenible que sustituyó al Plan de Acción).

   Estas insuficiencias de coordinación también se aprecian con otras estrategias que tienen incidencia en materia de vivienda como el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) o la Agenda Urbana Española. Sin perjuicio de la existencia de un registro presupuestario específico para los fondos del PRTR, parece razonable que la parte de estos fondos destinada a vivienda sea contemplada a nivel estratégico, conjuntamente con el Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025 (PEAV), pues es el mejor procedimiento para limitar el riesgo de solapamientos, fraccionamientos o vacíos de financiación e ineficiencias entre los fondos que se destinan a vivienda (subapartado II.2).

Recomendación 1. *El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana debería coordinar los futuros planes estatales de vivienda con las demás estrategias que inciden en este tema, y en particular, con la Estrategia de Desarrollo Sostenible que es la estrategia nacional para la consecución de los ODS, entre ellos los relacionados con el acceso a la vivienda.*

2. Se han observado debilidades en el procedimiento seguido por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) para la cumplimentación de los datos relativos a la contribución del PEV 2018-2021 a los ODS, tanto respecto del informe de progreso del PAIA2030 como del informe de alineamiento que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado. Entre ellas destaca, el cambio de criterio del Ministerio en relación con el informe de alineamiento, al entender que el Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025 contribuye de forma directa, exclusivamente, al ODS 11, frente a la posición mantenida en años anteriores, en los que el Ministerio señalaba que afectaba también a los ODS 1, 5, 7 y 10. Este cambio de criterio no parece justificado, toda vez que, en líneas generales, los programas de ayudas se mantienen tanto en el PEV como en el PEAV (subapartado II.2).

   A ello debe añadirse que no existe constancia de que las unidades implicadas hayan recibido formación específica en materia de ODS para la elaboración de estos informes.

Recomendación 2. *El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana debería reforzar la supervisión de los datos que sobre la implementación de los ODS en materia de vivienda se remiten a los diferentes órganos con competencias en la elaboración de informes relativos a su seguimiento, para asegurar su calidad. Asimismo, el Ministerio debería incluir en su plan de formación la realización de alguna*

actividad que permita a los responsables de facilitar esta información un conocimiento más amplio de los ODS y su transversalidad.

III.2. RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2018-2021

3. Por lo que respecta a la elaboración del PEV 2018-2021, se aprecian debilidades que afectaron a su planificación y diseño, derivadas, especialmente, de una insuficiente coordinación y cooperación de los agentes implicados (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Tercer Sector). En efecto:

   a) Ni la Conferencia Sectorial ni la Comisión Multilateral de Vivienda, Urbanismo y Suelo tuvieron una participación efectiva en el diseño del PEV 2018-2021. Esta última, no celebró ninguna reunión en los años previos a la entrada en vigor del Plan y, en las reuniones celebradas por la primera, si bien las CCAA plantearon individualmente sus propuestas, no existió un procedimiento contradictorio y participativo que canalizara las discrepancias que pudieran existir entre la administración estatal y la autonómica y permitiera la obtención de respuestas comunes consensuadas (epígrafe II.3.1).

   b) Tampoco se constituyó un grupo de trabajo en el ámbito de la Conferencia Sectorial, posibilidad que prevé el artículo 152.3 de la LRJSP, con participación de las administraciones incluidas en ella, que hubiera permitido debates globales sobre los aspectos técnicos del plan. El grupo de trabajo que constituyó el MITMA para la confección del Plan, tuvo un carácter interno formado exclusivamente por personal de la Subdirección de Política y Ayudas a la Vivienda, en el que no participaron otras subdirecciones del propio Ministerio ni representantes de otros ministerios y otras administraciones, ni tampoco asociaciones u organizaciones representativas de intereses afectados (entre ellas, las entidades del Tercer Sector) o expertos externos del sector privado (epígrafe II.3.1).

   c) En la tramitación del *Real Decreto 106/2018, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021* se omitió el trámite de consulta pública previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, y su Memoria de Impacto Normativo (MAIN) no hizo referencia a esta omisión ni justificó de forma motivada las razones en la que se basó esta excepción, en los términos que establece el 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

      Por otra parte, en el trámite de audiencia e información pública del texto normativo, previsto en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, los borradores del Real Decreto carecían de una exposición de motivos, en la que se definieran los objetivos de la norma y su justificación y se explicaran los cambios introducidos en relación con el Plan anterior o la previsión de los recursos económicos para la financiación del PEV, ambas informaciones necesarias para poder emitir una opinión (artículo 133.3 de la Ley 39/2015). A mayor abundamiento, el texto finalmente aprobado incluyó un cambio significativo en el régimen de financiación del Plan que no fue objeto del trámite de información pública (epígrafe II.3.1).

   d) No consta que el MITMA haya efectuado un análisis que le permitiera conocer el impacto de las medidas implementadas por otros actores implicados (CCAA, EELL o el Tercer Sector), lo que impidió detectar la existencia de solapamientos, fraccionamientos o vacíos de financiación e ineficiencias entre estas medidas y las adoptadas por el Ministerio a través del PEV.

      A este respecto, se identifican en el PEV determinados programas estatales dirigidos a personas víctimas de violencia de género, objeto de desahucio, sin hogar, mayores o con discapacidad, que tuvieron nula o escasa acogida por las CCAA, sin que el Ministerio

disponga de información sobre si estas dieron cobertura a las necesidades de estos colectivos con su propio presupuesto, con el consiguiente riesgo de que los objetivos asociados a dichos programas no se cumplieran. En este sentido, si bien el PEV 2013-2016 y el PEAV 2022-2025 establecieron restricciones o condiciones de obligado cumplimiento con el fin de garantizar la financiación por las CCAA de determinados programas y, por tanto, la atención obligada a determinados colectivos vulnerables, el plan fiscalizado (PEV 2018-2021) no recogió medidas similares, evidenciando, por tanto, una falta de continuidad, no justificada de forma expresa, en los criterios seguidos por el MITMA en la planificación de los fondos (epígrafe II.3.1).

e) Tampoco constan estudios específicos que expliquen o justifiquen los parámetros utilizados para la configuración de cada programa, que son los que determinan la elegibilidad de los beneficiarios o la cuantía de las ayudas, ni los criterios aplicados en el reparto de los fondos entre las CCAA (epígrafe II.3.1).

   Debe destacarse al respecto que los porcentajes de reparto utilizados para la distribución territorial de los fondos se llevan aplicando, ininterrumpidamente, desde 1992 en los sucesivos planes de vivienda, incluido el vigente PEAV 2022-2025, sin que el propio MITMA disponga de ningún documento que explique y fundamente los criterios que sirvieron de base para la configuración de los porcentajes del reparto.

   En este sentido, llama la atención que para el reparto de los fondos del componente 2 “Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana” de la política palanca 1 del PRTR, la Conferencia Sectorial aplicara unos criterios de reparto distintos a los aplicados al PEV y al PEAV, actualizados a 2020 (subapartado II.5).

Todo lo anterior constituye un conjunto de obstáculos que impiden optimizar la coherencia del Plan, propicia la falta de homogeneidad de criterios en la aplicación de las medidas en materia de vivienda en las diferentes CCAA, incrementando con ello el riesgo de que se produzcan desigualdades.

Recomendación 3. *El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana debería reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa para alcanzar un enfoque integral de la política de vivienda y una participación real de los diferentes niveles de la Administración, y de los distintos actores interesados que fomenten el conocimiento conjunto, el debate, el intercambio de experiencias y el aprendizaje continuo.*

A ello podría ayudar la creación del Grupo de Trabajo previsto en el artículo 152.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con carácter permanente, como órgano de apoyo general a la Conferencia Sectorial, del que formarían parte representantes de las distintas Administraciones Públicas (AAPP), en el que puedan participar expertos en la materia y organizaciones representativas de interesados en la materia.

Por otra parte, la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo debería fijar unos criterios objetivos, actualizados y de conocimiento público, para la distribución territorial del crédito presupuestario correspondiente a los planes de vivienda entre las CCAA.

III.3. RELATIVAS A LA ADECUACIÓN DE LOS INDICADORES PROPUESTOS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA

4. En relación con la definición de los objetivos del PEV y la implantación de un sistema de indicadores para su seguimiento y evaluación cabe señalar lo siguiente:

Los objetivos definidos en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 no estaban cuantificados, lo que ha impedido conocer en qué grado se ha avanzado hacia su consecución. El Plan tampoco incluía una tabla de indicadores desarrollada para el seguimiento de dichos objetivos.

Para conocer los indicadores relacionados con la actuación del MITMA en materia de vivienda debe recurrirse al Plan Estratégico de Subvenciones (PES) para el periodo 2018-2021 (referido a las subvenciones otorgadas por todas las unidades del Ministerio); y, en concreto, al objetivo estratégico 3 de dicho Plan: *"Procurar una política de vivienda orientada a garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada a las personas que más lo necesiten (…)"*. No obstante, estos indicadores definidos en el PES eran genéricos, no estaban específicamente vinculados a los objetivos del PEV y se trataba de meros indicadores de proceso (v.gr.: número de ayudas concedidas) que no evaluaban el impacto de las ayudas.

En este contexto, el MITMA ha dado prioridad al seguimiento de la ejecución presupuestaria sobre el seguimiento del cumplimiento de los objetivos para los que fueron programadas las ayudas. Además, el seguimiento de la ejecución presupuestaria se limita a las transferencias realizadas por el Ministerio a las CCAA, lo que no le permite conocer qué ayudas recibieron efectivamente sus destinatarios finales.

Todo lo anterior impide conocer el impacto de las ayudas y si se estaban cumpliendo los objetivos para las que fueron programadas. Esta situación repercute negativamente en la posibilidad de adoptar medidas correctoras en caso de que se produzcan desviaciones o diseñar, adecuadamente, futuras estrategias en materia de vivienda (subapartado II.4).

Recomendación 4. *El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana debería establecer un sistema de seguimiento efectivo de los planes de vivienda, tanto del actual como de los futuros. Para ello sería necesario que el Ministerio fijara unos objetivos o metas cuantificados para estos planes, los dotara con una tabla de indicadores adecuada, que incluyera indicadores de impacto y no solo de proceso, y realizara informes periódicos donde se analizara la evolución de estos indicadores y se propusieran, en su caso, las medidas necesarias para la corrección de desviaciones.*

Para ello, sería aconsejable reforzar la coordinación con las CCAA para asegurar la remisión normalizada y homogénea de la información sobre la ejecución de los planes en materia de vivienda a través de la plataforma informática de uso compartido existente para esta finalidad.

III.4. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2018-2021 POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

5. La aplicación de la estrategia de vivienda del Ministerio se ha retrasado en los primeros años de vigencia de los correspondientes planes, como consecuencia de las demoras sufridas tanto en la aprobación de los reales decretos que los regularon como en la suscripción de los convenios de colaboración con las CCAA (un año y nueve meses en el PEV 2013-2016 y siete meses tanto en la prórroga, el PEV 2018-2021 como en el PEAV 2022-2025). Esta circunstancia dio lugar a que el periodo efectivo para la transferencia de los fondos a las CCAA fuera inferior a los cuatro años previsto en la normativa y pudo propiciar que las CCAA quedaran sin financiación estatal durante esos periodos y, por tanto, afectar a la ejecución de determinados programas de ayudas (epígrafe II.6.1).

Recomendación 5. *El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana debería agilizar los plazos para la aprobación de la normativa reguladora de los planes estatales de vivienda, así como la firma de los convenios de colaboración con las CCAA con el fin de garantizar la continuidad en la ejecución de la política estatal de vivienda.*

6. Los plazos inicialmente previstos para la ejecución de las actuaciones de los distintos planes se extendían, con carácter general, más allá de los cuatro años correspondientes a su vigencia. Estos plazos fueron prorrogados, a su vez, como consecuencia de la crisis económica y sanitaria derivada del COVID. De esta forma, acciones correspondientes al PEV 2013-2016, vieron extendido su plazo de ejecución hasta diciembre de 2023 y en el caso del PEV 2018-2021, hasta el año 2030 con la posibilidad de ampliación extraordinaria mediante acuerdos de las Comisiones Bilaterales. Esta situación ha dado lugar a que los diferentes planes se solapen entre sí. Así, en el año 2023 permanecieron vivos tres planes (PEV 2013-2016, PEV 2018-2021 y PEAV 2022-2025), lo que no solo dificulta las actuaciones de seguimiento que los responsables del Ministerio deben efectuar sobre la ejecución de los programas de ayudas por las CCAA, sino que impide hacer una evaluación del impacto de las ayudas correspondientes a cada Plan al finalizar su vigencia (epígrafe II.6.2).

***Recomendación 6**. El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana debería diseñar los programas con el fin de ajustarlos, en la medida de lo posible, al horizonte temporal de cuatro años o, por el contrario, ampliar la vigencia de los planes para acomodarla a la ejecución real de los programas de ayudas, de forma que pudiera realizarse una evaluación del impacto de los planes a la fecha de su terminación, única forma de verificar la eficacia y la eficiencia de la aplicación de los fondos, y evitar así que se superponga la ejecución de los diferentes planes estatales de vivienda.*

7. La crisis económica y sanitaria derivada del COVID impactó en la ejecución del PEV 2018-2021, afectando no solo a la prórroga de los plazos de ejecución de los programas, sino también al proceso de libramiento de los fondos a las CCAA, a las reglas para la adquisición de los compromisos financieros, al plazo para el reconocimiento de las ayudas y al destino que podía darse a los remanentes de fondos no comprometidos, lo que influyó considerablemente en el sistema de reintegros y compensaciones previsto inicialmente (epígrafe II.6.2).

   Sin perjuicio de lo anterior, el procedimiento establecido para el seguimiento a efectuar por el Ministerio sobre la efectiva ejecución por las CCAA de los programas en los que se estructuró el Plan 2018-2021, adolece de deficiencias que impiden la correcta verificación del destino de los fondos transferidos como exige el artículo 75 del Real Decreto 106/2018 y las cláusulas 6 y 7 de los convenios de colaboración suscritos con aquellas. En particular destacan los siguientes aspectos:

   a) Las CCAA estaban obligadas a remitir al MITMA un gran número de datos, documentación e información relativa tanto a la cofinanciación autonómica como a las actuaciones financiadas con fondos estatales (parte de la cual resultaba necesaria para la aprobación de las liquidaciones finales) y, para ello, debían utilizar la plataforma informática de uso compartido. No obstante, determinadas CCAA no dieron cumplimiento a las citadas obligaciones y no consta que el Ministerio haya paralizado las transferencias de fondos, posibilidad que recogía el artículo 75.3 del Real Decreto 106/2018 (epígrafe II.6.3).

   b) Para el seguimiento de la ejecución de las actuaciones del PEV 2018-2021 por las CCAA, los convenios de colaboración establecían la obligatoriedad de la aprobación por el MITMA de una liquidación anual para cada CA, con carácter previo al primer libramiento del ejercicio siguiente, así como las respectivas liquidaciones finales antes del 30 de junio de 2022, en las que debía hacerse mención expresa a los compromisos adquiridos por cada CA pendientes de pago a los beneficiarios y su calendarización.

      A pesar de la trascendencia de las liquidaciones finales y de haber transcurrido más de un año desde la fecha límite para su aprobación, a 22 de abril de 2024, aún faltaban las correspondientes a ocho CCAA. Por tanto, el Ministerio carece de los calendarios para el pago de los compromisos pendientes, lo que dificulta el seguimiento y verificación de la

adecuada aplicación final de los fondos transferidos, tal y como establece la cláusula séptima de los convenios de colaboración (epígrafes II.6.3, II.6.4 y II.6.7).

c) El PEV 2018-2021 dispuso de 1.872,5 millones de euros, de los que 1.473,63 correspondían a la financiación estatal (el 78,70 %) y 398,87 a la cofinanciación por las CCAA (el 21,30 %). La situación de estos fondos, a 22 de abril de 2024 era la siguiente:

   - No se libraron fondos por importe de 19,60 millones de euros, al no adquirirse los correspondientes compromisos financieros.

   - De los fondos librados, no se adquirieron compromisos financieros por importe de 88,89 millones de euros (se han reintegrado al Tesoro Público 3,18 millones de euros).

   - De los compromisos financieros adquiridos por las CCAA en relación con los fondos estatales, se encuentran justificados al Ministerio 895,02 millones de euros (el 65,56 %), quedando pendientes 470,12 millones (el 34,44 %). El plazo para la ejecución de determinados programas todavía no ha vencido.

   - Del compromiso de cofinanciación autonómica, figuran pendientes de justificar 148,02 millones de euros (epígrafes II.6.4 y II.6.7).

d) El artículo 6.5 del Real Decreto 106/2018 contemplaba la posibilidad de que las CCAA pudieran modificar la distribución inicial del crédito establecida en los convenios entre los distintos programas con el fin de adaptarla a la demanda de cada tipo de ayuda. No obstante, para el PEV 2018-2021 se acordaron hasta 87 reajustes de dicha distribución, lo que pone de manifiesto una falta de rigor de las CCAA en la planificación inicial de sus necesidades, que habrá de ser objeto de atención por parte del Ministerio.

   Por otra parte, los acuerdos de la Comisión Bilateral en que se concretaron estas modificaciones no incluyeron referencia alguna a los motivos que las justificaron, lo que impide al Ministerio tener constancia, en el caso de las reducciones de financiación, de si las necesidades de los colectivos afectados quedaron debidamente atendidas con fondos autonómicos (epígrafe II.6.4).

e) Los índices de ejecución por anualidades de determinados programas evidencian retrasos en los procedimientos de concesión y pago de las ayudas, lo que ha impedido cumplir con el fin último del plan: que las ayudas llegaran a los beneficiarios vulnerables de forma rápida y eficiente. Así, en un porcentaje significativo de expedientes no consta la resolución de concesión, a pesar de haber transcurrido entre dos y cinco años desde la publicación de las correspondientes convocatorias, momento en el que el Ministerio transfirió los fondos a las CCAA.

   Como consecuencia de estos retrasos, el MITMA tuvo que habilitar a través de la disposición transitoria segunda del Real Decreto 106/2018 (para el PEV 2013-2016) y de la modificación de la disposición adicional segunda del mismo Real Decreto (para el PEV 2018-2021), que el reconocimiento de las ayudas pudiera realizarse en unos plazos que excedían la vigencia temporal de los propios planes (epígrafe II.6.4).

f) A 22 de abril de 2024 se observan diferencias significativas en el grado de ejecución de los programas por las distintas CCAA, ya que algunas de ellas han justificado prácticamente la totalidad de los fondos transferidos y otras, en cambio, tienen pendientes de justificación un 80 % de los mismos. Este hecho pone de manifiesto la desigual aplicación de los fondos del

PEV en los distintos territorios y, por ende, un riesgo de incumplimiento de sus objetivos en aquellos con bajo nivel de ejecución.

8. A 22 de abril de 2024, el PEV 2013-2016 aún no se encontraba cerrado, a pesar de haber transcurrido siete años desde la finalización de su vigencia y de haberse superado el plazo establecido en los calendarios de pagos para determinados programas.

   El total de fondos de que dispuso el PEV 2013-2016 incluía 1.040,54 millones de euros de financiación estatal y 287 de cofinanciación autonómica. No obstante, respecto de la aportación estatal, las CCAA solamente adquirieron compromisos financieros por 806,53 millones. De este importe no se han justificado actuaciones por importe de 162,49 millones, de los cuales ya se han reintegrado 106,89 y quedan pendientes de justificación 55,63 millones de euros. Por la parte de aportación autonómica, un total de 25,52 millones de euros están pendientes de justificación.

   Adicionalmente, en algunos casos, el MITMA libró fondos a las CCAA con anterioridad a la acreditación de la adquisición de los correspondientes compromisos financieros, que se efectuaba mediante la documentación justificativa de la resolución de concesión de las ayudas, incumpliendo la cláusula quinta de los convenios de colaboración.

   A 22 de abril de 2024, también con respecto al seguimiento del PEV 2013-2016 llevado a cabo por el Ministerio, se observan diferencias significativas en el grado de ejecución de los programas por las distintas CCAA, ya que algunas de ellas han justificado prácticamente la totalidad de los fondos transferidos y otras, en cambio, aún a pesar del tiempo transcurrido, solamente han ejecutado un 45 % de los mismos. Este hecho vuelve a poner de manifiesto la desigual aplicación de los fondos del PEV en los distintos territorios y, por ende, un riesgo de incumplimiento de sus objetivos en aquellos con bajo nivel de ejecución, lo que debió ser objeto de seguimiento por el Ministerio (epígrafes II.6.6 y II.6.7).

9. A 22 de abril de 2024, el importe total pendiente de justificación ascendía a 618,14 millones de euros (3,51 millones de euros anteriores a 2013, 55,63 millones correspondientes al PEV 2013-2016 y 559,01 millones de euros relativos al PEV 2018-2021), si bien algunos programas se encuentran aún en periodo de ejecución (epígrafes II.6.6 y II.6.7).

Recomendación 7. *El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana debería emplear un mayor rigor en el seguimiento de los compromisos asumidos por las CCAA en los convenios de colaboración, utilizando las herramientas previstas en estos y en el Real Decreto 106/2018 para exigir su cumplimiento, procurando, especialmente, que estas:*

- *Remitan a través de la plataforma informática de uso compartido la documentación justificativa de los compromisos financieros y de la ejecución de los programas de ayudas.*
- *Respeten los plazos establecidos para la concesión y pago de las ayudas.*
- *Motiven las causas que justifiquen los reajustes de la distribución de los créditos entre los programas del Plan, como forma de garantizar la atención a los colectivos afectados.*
- *Presenten los estados de ejecución final, en base a los cuales el Ministerio debe determinar los saldos pendientes y aprobar las liquidaciones finales de los convenios dentro del plazo máximo establecido al efecto, con la calendarización de los compromisos financieros pendientes de pago a los beneficiarios.*
- *Procedan a la devolución de los fondos transferidos y no justificados una vez superados los plazos previstos en las liquidaciones finales aprobadas por el Ministerio.*

III.5. RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA

10. El MITMA ha cumplido, con carácter general, con las obligaciones de transparencia establecidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). No obstante, se observa lo siguiente:

    - No se publica periódicamente el grado de cumplimiento de los objetivos del PEV, así como sus resultados, tal y como establece el artículo 6.2 de la LTAIBG.

    - No ha publicado en su página web la relación de los convenios suscritos con las CCAA para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y las obligaciones económicas convenidas, lo que no se compadece con lo establecido en el artículo 8 de la LTAIBG (subapartado II.7).

Madrid, 23 de julio de 2024

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO Nº I MARCO NORMATIVO 79

ANEXO Nº II REUNIONES CELEBRADAS POR LA CONFERENCIA SECTORIAL DE VIVIENDA, URBANISMO Y SUELO Y POR LA COMISIÓN MULTILATERAL 81

ANEXO Nº III PROGRAMAS NO FINANCIADOS POR LAS CCAA O FINANCIADOS POR UN IMPORTE INFERIOR AL PREVISTO EN LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN 83

ANEXO Nº IV CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN ENTRE LAS CCAA DE LOS FONDOS DEL PEV Y DEL PRTR 85

ANEXO Nº V FECHAS DE LOS CONVENIOS, DE LOS REAJUSTES Y DE LAS LIQUIDACIONES FINALES PEV 2018-2021 87

ANEXO Nº VI IMPORTES PENDIENTES DE JUSTIFICACIÓN AL MINISTERIO POR CCAA PEV 2018-2021 89

ANEXO Nº VII IMPORTES PENDIENTES DE JUSTIFICACIÓN AL MINISTERIO POR CCAA PEV 2013-2016 91

ANEXO Nº VIII EFECTOS ESTIMADOS EN CASO DE INCUMPLIMIENTO POR LAS CCAA DE SUS COMPROMISOS DE COFINANCIACIÓN EN EL PEV 2013-2016 93

ANEXO Nº IX CASOS ANALIZADOS EN LOS QUE LOS LIBRAMIENTOS POR EL MITMA INCUMPLEN LA CLÁUSULA QUINTA DE LOS CONVENIOS EN EL PEV 2013-2016 95

ANEXO Nº X FONDOS PENDIENTES DE JUSTIFICACIÓN AL MINISTERIO A 12 DE JUNIO DE 2023 POR CCAA. IMPORTES CONVENIDOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PEAV 2022-2025 97

ANEXO Nº I

MARCO NORMATIVO

- Constitución Española.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
- Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda.
- Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes.
- Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.
- Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, por el que se prorroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril.
- Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.
- Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por la que se desarrolla la estructura orgánica básica del MITMA.
- Real Decreto 1084/2020, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 y la Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, por la que se definen los criterios y requisitos de los arrendatarios de vivienda habitual que pueden acceder a las ayudas transitorias de financiación establecidas en el artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
- Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.
- Real Decreto 903/2022, de 25 de octubre, por el que se modifican el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, así como el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, y el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Orden de 2.08.2018 por la que se aprueba el Plan estratégico de subvenciones del Ministerio de Fomento para el periodo 2018-2021.
- Orden HAC/641/2020, de 14 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2021.
- Orden de 22.12.2021 por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para el periodo 2022- 2024.

ANEXO Nº II

REUNIONES CELEBRADAS POR LA CONFERENCIA SECTORIAL DE VIVIENDA, URBANISMO Y SUELO Y POR LA COMISIÓN MULTILATERAL

AÑOS	PEV	CONFERENCIA SECTORIAL	COMISIÓN MULTILATERAL
2012			mar-12
2013		jul-13	
2014		mar-14	
2015			
2016		dic-16	
2017			
2018	RD 106/2018, de 9 de marzo	mar-18	
		may-18	
2019			abr-19
2020		jun-20	
2021			ene-21
		may-21	may-21
			may-21
		jul-21	jul-21
2022	RD 42/2022, de 18 de enero		
		feb-22	

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO Nº III

PROGRAMAS NO FINANCIADOS POR LAS CCAA O FINANCIADOS POR UN IMPORTE INFERIOR AL PREVISTO EN LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN

En la previsión inicial por programas y anualidades efectuado por las CCAA en los convenios firmados con el MITMA, algunas de ellas no previeron la financiación estatal de las actuaciones correspondientes a determinados programas en ninguno de los ejercicios. Otras CCAA que sí tenían prevista esta financiación, no adquirieron finalmente los correspondientes compromisos financieros o bien el importe de los compromisos adquiridos fue muy inferior al convenido, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

PROGRAMAS PEV 2018-2021 (*)	CC AA QUE NO TENÍAN PREVISTO FINANCIACIÓN EN EL CONVENIO INICIAL		CC AA QUE SÍ TENÍAN PREVISTO FINANCIACIÓN EN CONVENIO INICIAL		Nº TOTAL CC AA que no adquirieron compromisos financieros (A+B)
	Nº CC AA	Nº CC AA que no adquirieron compromisos financieros (A)	Nº CC AA que no adquirieron compromisos financieros (B)	Nº CC AA que adquirieron compromisos financieros inferiores al 50% de lo inicialmente convenido	
Programa 2	1	1	0	0	1
Programa 3	6	6	5	2	11
Programa 4	6	3	1	7	4
Programa 5	2	2	1	9	3
Programa 6	1	1	0	5	1
Programa 7	2	1	1	3	2
Programa 8	1	1	1	1	2
Programa 9	11	11	6	0	17

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.
(*) El programa 10 no estaba incluido en el diseño inicial del Plan.

ANEXO Nº IV

CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN ENTRE LAS CCAA DE LOS FONDOS DEL PEV Y DEL PRTR

Por acuerdo del Consejo de Ministros de 13.07.2021 se autorizó la propuesta de distribución territorial entre las CCAA y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, correspondiente a la anualidad 2021, para su sometimiento a la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo, de las ayudas financieras estatales para la instrumentación de los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social, y del programa de impulso a la rehabilitación de edificios públicos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, por importe de 1.631.000.000 de euros:

- La distribución de los fondos correspondientes al programa 1 "Rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales" del Componente 2, se efectuó de acuerdo con el número de hogares de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) referida al año 2020 (publicada el 7 abril de 2021). Este mismo criterio se usará para la distribución de fondos del programa 2 "Construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes", si bien no está dotado presupuestariamente en 2021.
- La distribución de los correspondientes al programa 5 "Impulso a la rehabilitación de edificios públicos de CCAA y EELL" del Componente 2 se efectuó de acuerdo con las cifras recogidas en el Real Decreto 1147/2020, de 15 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1.01.2020.

En el siguiente cuadro se muestran los dos criterios de distribución aplicados por la referida Conferencia Sectorial para los fondos europeos y el correspondiente a los fondos del PEV:

CCAA	% REPARTO DE LOS FONDOS DEL PLAN DE VIVIENDA (DESDE 1992 HASTA PEAV 2022-2025)	% SEGÚN ENCUESTA CONTINUA HOGARES (ECH) DEL INE 2020 (Publicada 7/04/2021) PROGRAMAS 1 y 2 COMPONENTE 2 (*)	% SEGÚN RD 1147/2020 DATOS PADRÓN MUNICIPAL 01/01/2020 PROGRAMA 5 COMPONENTE 2 (*)
ANDALUCÍA	17,10	18,53	18,99
ARAGÓN	3,80	3,09	2,98
PRINCIPADO DE ASTURIAS	3,30	2,59	2,29
ILLES BALEARS	2,40	2,62	2,63
CANARIAS	5,30	4,90	4,88
CANTABRIA	1,90	1,38	1,31
CASTILLA Y LEÓN	5,40	5,80	5,37
CASTILLA-LA MANCHA	4,00	4,49	4,59
CATALUÑA	14,50	17,24	17,46
CEUTA	0,10	0,16	0,19
EXTREMADURA	3,00	2,46	2,39
GALICIA	5,70	6,23	6,06
LA RIOJA	1,70	0,74	0,72
COMUNIDAD DE MADRID	15,90	14,94	15,21
MELILLA	0,10	0,15	0,20
REGIÓN DE MURCIA	4,40	3,13	3,39
COMUNITAT VALENCIANA	11,40	11,54	11,35
TOTAL	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados relativos a la ECH y al Padrón municipal.
(*) Se ha recalculado el porcentaje excluyendo a Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra, con el fin de poder dar datos comparables con los porcentajes aplicados en el PEV, que excluyen ambas CCAA.

ANEXO Nº V

FECHAS DE LOS CONVENIOS, DE LOS REAJUSTES Y DE LAS LIQUIDACIONES FINALES PEV 2018-2021

CCAA	FECHA DEL CONVENIO	REAJUSTES 2018	REAJUSTES 2019	REAJUSTES 2020	REAJUSTES 2021	REAJUSTES 2022	REAJUSTES 2023	LIQUIDACIÓN FINAL	Nº REAJUSTES (ACUERDOS C.BILATERAL)
ANDALUCÍA	31/07/2018	19/09/2018 31/10/2018	25/09/2019	13/03/2020 04/11/2020	10/09/2021 28/10/2021	01/08/2022			8
ARAGÓN	30/07/2018	24/10/2018	26/04/2019 11/10/2019 30/10/2019	18/12/2020	15/09/2021 17/12/2021		25/04/2023		8
PRINCIPADO DE ASTURIAS	30/07/2018	22/10/2018	19/09/2019		18/11/2021				3
ILLES BALEARS	02/08/2018		10/09/2019	08/05/2020	23/09/2021 16/04/2021 26/07/2021	20/06/2022		20/02/2023	6
CANARIAS	30/07/2018		05/02/2019	02/10/2020	15/12/2021				3
CANTABRIA	30/07/2018	25/10/2018	29/03/2019 17/10/2019	30/11/2020	28/12/2020	17/06/2022		15/12/2022	6
CASTILLA Y LEÓN	30/07/2018	21/09/2018	01/03/2019	07/10/2020	23/03/2021	03/03/2022		20/01/2023	5
CASTILLA-LA MANCHA	30/07/2018	21/09/2018	22/04/2019 30/09/2019						3
CATALUÑA	30/07/2018	25/10/2018	26/09/2019	07/09/2020 17/12/2020	29/10/2021			10/01/2023	5
CEUTA	01/08/2018	---							---
EXTREMADURA	30/07/2018	25/10/2018	25/02/2019 13/06/2019 20/09/2019	21/02/2020			24/03/2023		6
GALICIA	30/07/2018		27/09/2019 30/05/2019	07/05/2020	23/04/2021 26/05/2021 09/08/2021	28/09/2022	05/05/2023	06/07/2023	8
LA RIOJA	30/07/2018	09/10/2018	07/05/2019 07/10/2019	06/10/2020	18/02/2021 22/12/2021	14/06/2022		19/12/2022	7
COMUNIDAD DE MADRID	30/07/2018	20/09/2018	09/09/2019 02/10/2019 27/11/2019	25/02/2020 16/07/2020	09/03/2021 01/07/2021				8
MELILLA	30/07/2018	23/10/2018	08/05/2019	26/10/2020			18/01/2023	07/02/2023	4
REGIÓN DE MURCIA	30/07/2018	31/10/2018	17/10/2019				01/03/2023		3
COMUNITAT VALENCIANA	01/08/2018	07/09/2018	04/10/2019		24/03/2021 14/12/2021				4
TOTALES	**17**	**14**	**26**	**15**	**21**	**6**	**5**	**7**	**87**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

ANEXO Nº VI

IMPORTES PENDIENTES DE JUSTIFICACIÓN AL MINISTERIO POR CCAA
PEV 2018-2021

(Importes en euros)

CCAA	FINANCIACIÓN ESTATAL				FINANCIACIÓN AUTONÓMICA		
	FONDOS LIBRADOS NO COMPROMETIDOS	COMPROMISOS FINANCIEROS	CF JUSTIFICADOS	CF PENDIENTES DE JUSTIFICAR	COMPROMISOS FINANCIEROS	CF JUSTIFICADOS	CF PENDIENTES DE JUSTIFICAR
ANDALUCÍA	7.192.824,25	248.471.542,33	97.505.356,90	150.966.185,43	63.081.618,91	30.619.029,50	32.462.589,41
ARAGÓN	1.827.667,06	56.020.456,94	48.111.624,58	7.908.832,36	16.046.436,50	13.828.045,67	2.218.390,83
PRINCIPADO DE ASTURIAS	12.167.827,42	38.751.172,58	24.624.391,29	14.126.781,29	11.960.479,21	6.530.770,01	5.429.709,20
ILLES BALEARS	751.144,71	36.107.655,43	34.451.468,90	1.656.186,53	13.518.761,88	13.175.047,68	343.714,20
CANARIAS	25.405.616,45	55.795.025,47	17.194.440,08	38.600.585,39	22.582.094,24	8.436.285,46	14.145.808,78
CANTABRIA	-	29.317.000,00	29.269.551,16	47.448,84	8.415.100,00	8.415.100,00	-
CASTILLA Y LEÓN	-	83.322.000,00	72.391.749,45	10.930.250,55	23.696.400,00	10.150.950,16	13.545.449,84
CASTILLA-LA MANCHA	22.937.081,46	38.206.713,05	13.714.149,73	24.492.563,32	12.106.348,02	8.079.722,99	4.026.625,03
CATALUÑA	0,64	223.723.446,36	215.562.095,17	8.161.351,19	63.592.874,85	57.818.515,23	5.774.359,62
EXTREMADURA	-	43.040.000,00	11.846.176,55	31.193.823,45	9.837.000,00	440.640,90	9.396.359,10
GALICIA	3.089.699,66	84.790.828,40	65.792.653,16	18.998.175,24	24.221.413,67	18.538.770,53	5.682.643,14
LA RIOJA	-	26.231.000,00	19.362.326,47	6.868.673,53	7.644.890,00	3.649.423,86	3.995.466,14
COMUNIDAD DE MADRID	189.365,00	180.307.466,44	33.398.565,10	146.908.901,34	21.378.700,00	3.191.275,46	18.187.424,54
REGIÓN DE MURCIA	10.581.650,00	46.816.462,26	14.616.769,10	32.199.693,16	4.540.422,87	161.271,20	4.379.151,67
COMUNITAT VALENCIANA	123.621,05	175.778.378,95	78.312.688,32	97.465.690,63	49.740.599,30	24.922.180,40	24.818.418,90
CEUTA	-	1.543.000,00	1.047.282,09	495.717,91	432.900,00	135.486,91	297.413,09
MELILLA	-	1.543.000,00	1.000.454,92	542.545,08	950.000,00	33.612,94	916.387,06
TOTAL	**84.266.497,70**	**1.369.765.148,21**	**778.201.742,97**	**591.563.405,24**	**353.746.039,45**	**208.126.128,90**	**145.619.910,55**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

ANEXO Nº VII

IMPORTES PENDIENTES DE JUSTIFICACIÓN AL MINISTERIO POR CCAA
PEV 2013-2016

(Importes en euros)

CCAA	FINANCIACIÓN ESTATAL					COFINANCIACIÓN AUTONÓMICA		
	COMPROMISOS FINANCIEROS	JUSTIFICADO	NO JUSTIFICADO	COMPENSADO O REINTEGRADO	PENDIENTE DE JUSTIFICAR A 12.06.2023	COMPROMISOS FINANCIEROS	JUSTIFICADO	NO JUSTIFICADO
ANDALUCÍA	115.903.394,64	79.758.598,53	36.144.796,11	17.577.810,84	18.566.985,27	26.061.391,76	21.861.992,93	4.199.398,83
ARAGÓN	37.047.527,37	29.510.885,05	7.536.642,32	1.876.640,02	5.660.002,30	9.637.567,34	5.647.724,47	3.989.842,87
PRINCIPADO DE ASTURIAS	38.007.420,00	36.780.450,25	1.226.969,75	-	1.226.969,75	11.402.226,00	8.598.019,92	2.804.206,08
ILLES BALEARS	14.482.418,19	11.864.465,12	2.617.953,07	690.316,26	1.927.636,81	-	-	-
CANARIAS	43.146.199,25	31.159.140,18	11.987.059,07	-	11.987.059,07	17.090.173,13	12.812.698,06	4.277.475,07
CANTABRIA	20.587.493,50	20.118.734,55	468.758,95	-	468.758,95	5.369.407,60	5.369.407,60	-
CASTILLA Y LEÓN	52.651.246,60	45.312.222,62	7.339.023,98	2.110.213,99	5.228.809,99	14.540.809,24	13.342.057,19	1.198.752,05
CASTILLA-LA MANCHA	33.034.556,42	30.723.058,27	2.311.498,15	2.311.498,15	-	5.194.198,65	5.058.692,42	135.506,23
CATALUÑA	167.002.300,00	161.024.795,90	5.977.504,10	1.950.867,31	4.026.636,79	50.100.690,00	46.405.260,81	3.695.429,19
EXTREMADURA	18.487.823,78	11.957.385,01	6.530.438,77	1.195.532,49	5.334.906,28	4.647.449,10	4.499.708,38	147.740,72
GALICIA	38.936.883,72	26.517.867,36	12.419.016,36	9.075.623,47	3.343.392,89	3.704.580,07	2.718.352,85	986.227,22
LA RIOJA	14.702.103,27	14.092.641,02	609.462,25	308.213,98	301.248,27	3.155.247,69	2.240.226,57	915.021,12
COMUNIDAD DE MADRID	91.260.375,28	49.765.689,24	41.494.686,04	14.450.631,19	27.044.054,85	-	-	-
REGIÓN DE MURCIA	33.627.771,13	3.620.867,69	30.006.903,44	-	30.006.903,44	7.771.899,27	1.804.171,16	5.967.728,11
COMUNITAT VALENCIANA	86.021.387,19	43.038.519,99	42.982.867,20	6.135.299,41	36.847.567,79	18.313.573,50	8.076.793,77	10.236.779,73
CEUTA	641.700,76	624.338,60	17.362,16	-	17.362,16	-	-	-
MELILLA	984.740,00	87.992,32	896.747,68	-	896.747,68	435.906,00	30.235,95	405.670,05
TOTAL	**806.525.341,10**	**595.957.651,70**	**210.567.689,40**	**57.682.647,11**	**152.885.042,29**	**177.425.119,35**	**138.465.342,08**	**38.959.777,27**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

ANEXO Nº VIII

EFECTOS ESTIMADOS EN CASO DE INCUMPLIMIENTO POR LAS CCAA DE SUS COMPROMISOS DE COFINANCIACIÓN EN EL PEV 2013-2016

En el PEV 2013-2016, el Estado aportó el 70 % del crédito total de cada anualidad sin exigencia de cofinanciación autonómica, no obstante, la financiación adicional del 30 % quedaba condicionada a que las CCAA aportaran idéntico importe con fondos autonómicos.

Por este motivo, si las CCAA obtuvieron una financiación superior al 70 % y no justificasen la totalidad de los fondos autonómicos asociados a la aportación estatal adicional, esta se vería minorada y, por tanto, tendría que ser objeto de devolución. En este sentido, el Tribunal ha efectuado una estimación teniendo en cuenta las distintas variables: el importe finalmente justificado de los fondos estatales, si dicho importe supera o no el 70 % del crédito de cada anualidad y, en consecuencia, si existe o no obligación de cofinanciación por la CA.

El resultado arroja una cifra conjunta comprendida entre un mínimo de 2,37 y un máximo de 14,40 millones de euros, que deberían ser objeto de devolución por las CCAA si no llegaran a justificar la aplicación de los fondos autonómicos a los programas del PEV:

(Importes en euros)

CCAA	DEVOLUCIÓN ESTIMADA DE FONDOS ESTATALES EN CASO DE AUSENCIA DE JUSTIFICACIÓN DE FONDOS AUTONÓMICOS	
	IMPORTE MÍNIMO	IMPORTE MÁXIMO
ANDALUCÍA	-	-
ARAGÓN	-	3.563.441,50
PRINCIPADO DE ASTURIAS	1.926.423,96	2.631.256,24
ILLES BALEARS	-	-
CANARIAS	-	-
CANTABRIA	-	-
CASTILLA Y LEÓN	-	208.695,34
CASTILLA-LA MANCHA	-	-
CATALUÑA	-	1.744.561,88
EXTREMADURA	-	-
GALICIA	-	77.106,84
LA RIOJA	442.004,76	743.253,03
COMUNIDAD DE MADRID	-	-
REGIÓN DE MURCIA	-	2.448.179,47
COMUNITAT VALENCIANA	-	2.715.988,67
CEUTA	-	-
MELILLA	-	265.186,05
TOTALES	**2.368.428,72**	**14.397.669,02**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

ANEXO Nº IX

CASOS ANALIZADOS EN LOS QUE LOS LIBRAMIENTOS POR EL MITMA INCUMPLEN LA CLÁUSULA QUINTA DE LOS CONVENIOS EN EL PEV 2013-2016

(Importes en euros)

CCAA	LIBRAMIENTO		CONVOCATORIA		RESOLUCIÓN	
	FECHA	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA	IMPORTE
CANARIAS	OCT. 2015	2.343.257,00	13/03/2015	2.343.257,00	16/11/2016	2.289.915,04
ANDALUCÍA	OCT. 2015	14.999.869,04	03/03/2015		29/07/2016	2.258.587,12
ANDALUCÍA	OCT. 2016	14.999.730,74	30/06/2016	15.000.000,00	2017 (8 resoluciones de concesión en los meses de octubre y diciembre de 2017)	13.856.962,08
CANARIAS	2017	5.086.000,00	13/07/2017	5.070.255,38	01/06/2018	4.838.261,69 (1)
REGIÓN DE MURCIA	2017	4.500.000,00	27/07/2017	4.500.000,00	No consta Resolución en 2017	Sin datos (2)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

(1) A 12.06.2023 figuraban pendientes de pago a los beneficiarios 4.542.351,87 euros, según la información facilitada por el MITMA.

(2) A 12.06.2023 figuraba pendiente de pago a los beneficiarios la totalidad del importe transferido, 4.500.000 euros, según la información facilitada por el MITMA.

ANEXO Nº X

FONDOS PENDIENTES DE JUSTIFICACIÓN AL MINISTERIO A 12 DE JUNIO DE 2023 POR CCAA. IMPORTES CONVENIDOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PEAV 2022-2025

(Importes en euros)

CCAA	PENDIENTE DE JUSTIFICACIÓN PLANES ANTERIORES	PENDIENTE DE JUSTIFICACIÓN PEV 2013-2016	PENDIENTE DE JUSTIFICACIÓN PEV 2018-2021 (incluye fondos librados no comprometidos)	TOTAL PENDIENTE DE JUSTIFICACIÓN	CRÉDITO PEAV 2022-2025 (según Convenios de colaboración)
ANDALUCÍA	2.085.253,49	18.566.985,27	158.159.009,68	178.811.248,44	246.753.000,00
ARAGÓN		5.660.002,30	9.736.499,42	15.396.501,72	54.834.000,00
PRINCIPADO DE ASTURIAS		1.226.969,75	26.294.608,71	27.521.578,46	44.203.500,00
ILLES BALEARS		1.927.636,81	2.407.331,24	4.334.968,05	34.632.000,00
CANARIAS		11.987.059,07	64.006.201,84	75.993.260,91	76.479.000,00
CANTABRIA		468.758,95	47.448,84	516.207,79	27.417.000,00
CASTILLA Y LEÓN		5.228.809,99	10.930.250,55	16.159.060,54	77.922.000,00
CASTILLA-LA MANCHA		-	47.429.644,78	47.429.644,78	57.720.000,00
CATALUÑA		4.026.636,79	8.161.351,83	12.187.988,62	209.235.000,00
EXTREMADURA		5.334.906,28	31.193.823,45	36.528.729,73	43.290.000,00
GALICIA		3.343.392,89	22.087.874,90	25.431.267,79	82.251.000,00
LA RIOJA		301.248,27	6.868.673,53	7.169.921,80	24.531.000,00
COMUNIDAD DE MADRID	55.648,81	27.044.054,85	147.098.266,34	174.197.970,00	229.437.000,00
REGIÓN DE MURCIA		30.006.903,44	42.781.343,16	72.788.246,60	44.444.400,00
COMUNITAT VALENCIANA		36.847.567,79	97.589.311,68	134.436.879,47	164.502.000,00
CEUTA	2.457.347,70	17.362,16	495.717,91	2.970.427,77	1.443.000,00
MELILLA		896.747,68	542.545,08	1.439.292,76	1.443.000,00
TOTALES	**4.598.250,00**	**152.885.042,29**	**675.829.902,94**	**833.313.195,23**	**1.420.536.900,00**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el MITMA.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS

TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido a la actual responsable del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana para que pudiese efectuar cuantas alegaciones estimase pertinentes y para que presentase los documentos y justificantes que considerase convenientes. Con el mismo fin, se remitió el Anteproyecto de Informe a quienes fueron titulares del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y del Ministerio de Fomento durante parte del periodo fiscalizado.

El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana solicitó una ampliación del plazo para la formulación de alegaciones, que fue concedida. Han formulado alegaciones la titular del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y quienes fueron responsables del Ministerio de Fomento.

A la vista de las citadas alegaciones, este Tribunal de Cuentas ha efectuado, cuando ha procedido, las oportunas modificaciones en el texto del Informe, ya sea para aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se han aceptado. En los casos en que se ha considerado necesario plantear alguna precisión al respecto, esta se refleja mediante nota al pie de página. En este trámite se ha aportado información y documentación en virtud de la cual se ha considerado oportuno actualizar los datos del informe a la fecha de su formulación mediante la incorporación del epígrafe “II.6.7. Hechos posteriores a la finalización de los trabajos de fiscalización”.

Debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que han sido consideradas como meras explicaciones al no contradecir ni rebatir el contenido del Informe. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, en consecuencia, como una aceptación tácita de su contenido.

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el que figura en el presente Informe, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.

RELACIÓN DE ALEGACIONES FORMULADAS

- Alegaciones formuladas por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.
- Alegaciones formuladas por el Ex Ministro de Fomento, D. Íñigo Joaquín de la Serna Hernaiz.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA

Con fecha 2 de abril de 2024 se ha recibido el *Anteproyecto de Informe de Fiscalización de las actuaciones de planificación, seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, realizadas por los órganos de La Administración General del Estado*, a los efectos de que, como Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, se pueda formular las alegaciones que se estime pertinente en el plazo de 15 días hábiles (plazo que ha sido prorrogado hasta el día 8 de mayo de 2024). En el oficio de remisión se hace constar que el *Anteproyecto* ha sido igualmente sometido al trámite de alegaciones a quienes han sido responsables del Ministerio a lo largo del periodo fiscalizado.

En lo que compete al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU), se hacen constar las siguientes **ALEGACIONES:**

ALEGACIÓN 1.

En relación con el subapartado I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES del informe de fiscalización, punto 1. (página 10), que afirma que se han verificado: *Las actuaciones del MITMA orientadas al diseño del PEV 2018-2021 y sus modificaciones, en particular, las correspondientes a los programas de ayudas en los que se estructura para la consecución de los objetivos. Asimismo, se ha analizado su coordinación con los fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)*.

El MIVAU hace constar que, siendo el objeto del informe, a iniciativa propia del Tribunal de Cuentas, *la Fiscalización de las actuaciones de planificación, seguimiento y evaluación del Plan estatal de Vivienda 2018-2021*, no era posible que cuando se elaboró este PEV 2018-2021 se coordinase con los fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, toda vez que el PRTR fue aprobado en Consejo de Ministros de abril de 2021 (Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia), en el último año de vigencia del PEV 2018-2021.

Los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia sí fueron tenidos en cuenta y coordinados, cuando ello era cronológica y materialmente posible, como se explica en la ALEGACIÓN 3, en la elaboración Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, puesto en marcha en enero de 2022, meses después de la aprobación del PRTR.

ALEGACIÓN 2.

En relación con el subapartado II.2. RELACIÓN ENTRE EL PEV Y LAS DIFERENTES ESTRATEGIAS NACIONALES Y SUPRANACIONALES CON INCIDENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA, punto 1. El PEV Y LOS ODS (último párrafo de la página 18), en el que, se afirma que *…en el año 2023 se ha producido un cambio de criterio en relación con el informe de alineamiento,*

al entender el MITMA que el nuevo Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025 (en adelante PEAV) contribuye de forma directa exclusivamente al ODS 11, frente a los años anteriores, en los que, adicionalmente, se aportaba información sobre los ODS 1, 5, 7 y 10, a pesar de que, en líneas generales, los programas de ayudas se mantienen.

Esta afirmación se realiza después de abordarse lo que parece una fiscalización parcial del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 y del Informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 referido al año 2021.

Independientemente de la discrepancia observada por el Tribunal de Cuentas entre los informes de alineamiento referidos a los años 2021 y 2023 de los Presupuestos Generales del Estado con los ODS de la Agenda 2030, los órganos gestores del MIVAU son plenamente conscientes de que tanto el Plan 2018-2021 como el Plan 2022-2025 contribuyen integralmente, y mediante la aplicación de sus programas específicos, a la consecución global de los objetivos de desarrollo sostenible 1, 5, 7, 10 y 11 formulados por la Agenda 2030.

La explicación del cambio de criterio respecto a la contribución del plan estatal a la consecución de los ODS en el ejercicio 2023 es que se evaluó que los ODS 1, 5, 7 y 10 eran objetivos sobre los que se incidía de forma tangencial, y sin embargo la contribución de forma directa se realizaba al ODS 11.

ALEGACIÓN 3.

En relación con el subapartado II.2. RELACIÓN ENTRE EL PEV Y LAS DIFERENTES ESTRATEGIAS NACIONALES Y SUPRANACIONALES CON INCIDENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA, último párrafo del punto 2. El PEV y el PRTR (página 19), después de analizar el PRTR, se afirma que … *Las inversiones C2.I1 "Programa de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales" y C2.I2 "Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes", relativas a rehabilitación de viviendas, regeneración y renovación urbana, que ahora se ejecutan a través del PRTR, también formaban parte de los programas propios del PEV 2018-2021, lo que ha llevado a modificar la configuración de los correspondientes al PEAV 2022-2025 para evitar el riesgo de solapamiento*.

A este respecto se informa que el PEAV 2022-2025 una vez aprobado en enero de 2022 no fue modificado para evitar el riesgo de solapamiento con el PRTR. Más exactamente el PEAV 2022-2025 en su elaboración fue coordinado, lógicamente, en cuanto a la configuración de sus programas, con el PRTR, aprobado en abril de 2021 (Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se publica el Acuerdo del

Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

El PEAV 2022-2025 y el PRTR se complementan, tal y como se manifiesta, en la propia exposición de motivos del Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025:

> "*…La irrupción de los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en el ámbito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España destinados prioritariamente a la rehabilitación en términos de sostenibilidad y mejora de la eficiencia energética de nuestra viviendas y de sus entornos tanto urbanos como rurales, y su coincidencia cronológica recomienda que el nuevo plan estatal de vivienda (Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025) centre sus esfuerzos en facilitar el acceso a la vivienda mediante ayudas al alquiler a los ciudadanos vulnerables y en determinados supuestos como medida a corto plazo y en propiciar de forma estructural y a medio plazo el incremento del parque público de vivienda y del parque de vivienda en alquiler asequible o social, también en entornos rurales donde la disponibilidad de vivienda es escasa, sin perjuicio de la ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes que también se incorpora en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España que actuará de forma determinante y complementaria."*

Y, adicionalmente, se informa que, al igual que el PRTR, las acciones del programa 6. Programa de incremento del parque público de vivienda del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 tiene la consideración de eje instrumental del Plan de Vivienda en Alquiler Asequible, impulsado y pilotado por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, mediante el que se ha marcado el objetivo inicial de poner a disposición de la ciudadanía en torno a 184.000 viviendas asequibles o sociales.

Junto al PEAV 2022-2025 y el PRTR se integran en el Plan de Vivienda en Alquiler Asequible, para conseguir el objetivo fijado, el Bono Alquiler Joven, de ayudas a los jóvenes para sufragar el alquiler; medidas tales como el aval a la compra de vivienda materializada en el "Convenio entre el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y el Instituto de Crédito Oficial ,E.P.E., para la gestión de los avales por cuenta del Estado de la "Línea de avales para la adquisición de primera vivienda de jóvenes y familias con menores a cargo", suscrito el pasado 23 de abril; la cesión de suelos de titularidad de la Entidad Pública Empresarial de Suelo (Sepes), adscrita al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, para conveniar con las CC.AA. la promoción de vivienda social destinada al alquiler; el protocolo del MIVAU con el Ministerio de Defensa para la adquisición y el desarrollo de suelos destinados al fin descrito; y los acuerdos para llevar a cabo actuaciones vivienda en alquiler asequible conveniadas por el MIVAU con aquellas entidades locales en las que el mercado de vivienda presenta fuertes tensiones.

A este Plan de Vivienda en Alquiler Asequible se ha logrado sumar coordinadamente con el MIVAU esfuerzos de iniciativas privadas o semipúblicas tales como el Fondo Social de Viviendas (creado por las entidades bancarias a impulso del Gobierno de España) o la coordinación con SAREB, Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, participada mayoritariamente por el Estado.

ALEGACIÓN 4.

En relación con el subapartado II.2. RELACIÓN ENTRE EL PEV Y LAS DIFERENTES ESTRATEGIAS NACIONALES Y SUPRANACIONALES CON INCIDENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA, punto 3. El PEV y la Agenda Urbana Española del informe de fiscalización, se afirma que (primer párrafo de la página 21) … *Entre los retos que incluye la Agenda Urbana Española destacan proveer una cantidad significativa de viviendas en régimen de protección pública y alquiler desde los tres niveles de la Administración, así como garantizar la coherencia y conciliación entre los Planes de Vivienda estatales, autonómicos y municipales. A este respecto, el Tribunal ha solicitado información al MITMA sobre las actuaciones desarrolladas, los resultados obtenidos y sus consecuencias; sin embargo, el Ministerio no ha aportado documentación alguna sobre la conciliación entre los diferentes planes, y tal y como se expondrá en el subapartado II.3, no hay constancia de estudios específicos sobre la complementariedad o la posible existencia de duplicidades con las ayudas autonómicas y locales.*

Respecto a la conciliación entre los diferentes planes, la complementariedad o la posible existencia de duplicidades con las ayudas autonómicas y locales, se informa de lo siguiente:

- ✓ El Plan de Vivienda vigente, el PEAV 2022-2025, fue modificado por el Real Decreto 903/2022, de 25 de octubre, por el que se modifican el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

  El Real Decreto 903/2022 en su exposición de motivos se expresa en los siguientes términos, muy ilustrativos de la coordinación interadministrativa y entre planes de actuación, así como del rol que asume la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo:

  > *"El 18 de enero de 2022 el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 42/2022 por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.*
  >
  > *La puesta en marcha de este Plan exige, entre otros trámites, la convocatoria de la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo. A tal efecto, se han celebrado dos sesiones de esta Conferencia, en concreto los días 2 de febrero de 2022 y 9 de marzo de 2022.*
  >
  > *En ambas sesiones se produjo un debate entre las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*

sobre determinados aspectos del Plan que podrían facilitar su propia gestión y su coherencia con otras actuaciones autonómicas o locales.

En concreto las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla plantean la posibilidad, dentro de la exigencia de prevalencia de las ayudas para las personas vulnerables establecidas en el artículo 22.2.e) del Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, de conceder margen a la Comisión de Seguimiento de los correspondientes convenios para la ejecución del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, para evitar duplicidades y valorar si la prevalencia prevista en el Plan está siendo ya cubierta con otras acciones o medidas autonómicas o locales, de tal suerte que en este supuesto se diera por cumplida la misma y no fuera imperativa la previa convocatoria de ayudas referida en el artículo 41 del Real Decreto 42/2022, de 18 de enero. El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ha entendido que el planteamiento es razonable y acorde con los objetivos del Plan y con los criterios de eficiencia que han de regir en la gestión de los recursos públicos.

Así la regulación del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 establece que la financiación de los programas de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables y de ayuda a los arrendatarios en situación de vulnerabilidad sobrevenida será prioritaria, de forma que las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla habrán de garantizar que las ayudas de estos programas se reconozcan con prevalencia sobre las ayudas de cualquier otro programa. Con objeto de evitar duplicidades, en el supuesto de que existan instrumentos autonómicos o locales que den cobertura a esta priorización, se incorpora al final de la letra e) del apartado 2 del artículo 22 la posibilidad de que la Comisión de Seguimiento del correspondiente convenio, que para la ejecución del Plan suscriban el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y la comunidad autónoma o ciudad de que se trate, pueda valorar si la atención prevista en el Plan está siendo ya cubierta con otros medios asimilables o cuando en el caso del programa de ayuda a los arrendatarios en situación de vulnerabilidad sobrevenida, atendiendo a la situación socioeconómica y las rentas medias de alquiler del territorio, se pueda considerar no prioritario y considerar por tanto cumplida dicha prevalencia. Así mismo y también condicionado a la validación de dicha Comisión de Seguimiento, se posibilita que la financiación del programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables pueda destinarse a programas autonómicos preexistentes o reformulados a partir del mismo, siempre y cuando se mantengan sus principales características.

En congruencia con lo anterior se modifica el artículo 41 suprimiendo la obligación de no resolver la concesión de ninguna ayuda de ningún programa de los regulados en el Plan

hasta que se hayan convocado o resuelto ayudas del programa de ayuda a las personas víctimas de violencia de género, objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar o personas especialmente vulnerables en la medida en que estas personas y supuestos puedan estar ya atendidas por otras actuaciones en las comunidades autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla.

Se plantea también la necesidad de que las administraciones públicas, sociedades mercantiles participadas al menos en un 50 % por las distintas administraciones públicas, entidades de utilidad pública, empresas públicas y entidades benéficas, de economía colaborativa o similares, siempre sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea dotar de una solución habitacional a las personas víctimas de violencia de género, víctimas de trata con fines de explotación sexual, víctimas de violencia sexual, a las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, a las personas sin hogar y a otras personas especialmente vulnerables puedan ser beneficiarias directas de una ayuda adicional destinada a colaborar en los gastos de gestión en que incurran por vivienda o solución habitacional efectivamente facilitada para atender a las personas vulnerables. A tal efecto se incorpora un apartado 4 al artículo 36 y también otro apartado 4 al artículo 39 que materializan tal posibilidad, facilitando y acelerando, además, la puesta a disposición de soluciones habitacionales con la urgencia que se requiere para estas personas.

Se modifica el artículo 50 con objeto de posibilitar y no imponer, como ocurría en la redacción anterior, que la ayuda del programa de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida se pueda abonar directamente a la persona física o jurídica arrendadora de la vivienda para su directa aplicación al pago del alquiler mediante el correspondiente descuento y por cuenta de la persona arrendataria. De esta manera se flexibiliza y facilita su gestión para que las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla puedan optar por el abono de la ayuda directamente a la persona beneficiaria, regulada en el artículo 44, en su calidad de arrendataria o a la arrendadora por cuenta de aquella.

Se modifica el segundo párrafo del artículo 65 con objeto de que, en la adquisición de viviendas destinadas al incremento del parque público de titularidad autonómica o de las ciudades de Ceuta y Melilla, la adjudicación directa de las ayudas pueda ser reconocida a favor de la propia comunidad autónoma o ciudad de Ceuta y Melilla no solamente previa norma de rango legal por ellas desarrollada que lo habilite sino también previa norma de rango reglamentario o acuerdo de sus órganos superiores de gobierno por ellas desarrollada que lo habilite. Se facilita así la gestión de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla para incrementar su parque público de viviendas con ayudas del Plan.

El objeto de la modificación del artículo 67 es incrementar el importe de la ayuda a la adquisición de viviendas del «Programa de incremento del parque público de viviendas»

en el supuesto de que la entidad enajenante sea la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB).

Esta modificación, contribuye, junto con la introducción por el Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero, del principio general de sostenibilidad entre los principios que deben regir la actuación de SAREB, a maximizar el impacto positivo de la compañía en la sociedad, incrementando el parque público de viviendas. A este respecto, cabe recordar que SAREB, creada en 2012, en el contexto de la crisis financiera, con el objetivo de abordar el saneamiento de determinadas entidades de crédito y preservar la estabilidad y el buen funcionamiento del sistema financiero en su conjunto, cuenta con un parque importante de viviendas susceptibles de incorporación al parque público de viviendas. Hasta la fecha, en el marco de su estrategia de responsabilidad social corporativa, la compañía ya ha venido realizando acciones en materia de vivienda social a través de la firma de distintos convenios. Con la incorporación del principio de sostenibilidad, SAREB puede ceder, como parte de su política de sostenibilidad, la propiedad o uso de activos a otros organismos que desarrollen políticas de vivienda social u otras políticas con alto valor social, incorporando este factor de utilidad social dentro del objetivo de optimización de valor.

La modificación del artículo 67 potencia la posibilidad de incrementar del parque público de viviendas, mediante su adquisición, de forma individualizada o en bloque, por las administraciones públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público, así como las empresas públicas, público-privadas y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las administraciones públicas o en las que se garantice la permanencia y control de las administraciones públicas en al menos el 50 por ciento del capital, las fundaciones, las empresas de economía social y sus asociaciones, las empresas calificadas de promotor social por la comunidad autónoma donde se ubique la vivienda, cooperativas de autoconstrucción, sociedades cooperativas de viviendas en régimen de autopromoción, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones declaradas de utilidad pública y aquellas a las que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, siempre que actúen sin ánimo de lucro, para ser destinadas al alquiler o cesión en uso durante un plazo mínimo de 50 años, cuando las viviendas sean enajenadas por la SAREB.

Se da nueva redacción al artículo 114 con objeto de potenciar y complementar las ayudas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para que las actuaciones en materia de mejora de la eficiencia energética otorgadas a su amparo puedan compatibilizarse con actuaciones de mejora de la accesibilidad a y en dichas viviendas. De esta manera podrán realizarse simultánea y coordinadamente, actuaciones para ambas mejoras con ayudas públicas, con su consiguiente optimización.

Se da nueva redacción a la disposición adicional segunda con objeto de incorporar las condiciones de acceso, además del destino y la limitación de los precios de venta o de alquiler establecidos para las viviendas a promover en suelos protegidos, incluida la reserva de suelo resultante del correspondiente desarrollo urbanístico, al amparo del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 o de los anteriores planes estatales de vivienda, a la posibilidad de ser modificadas por las comunidades autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla con objeto de garantizar la viabilidad económica de las actuaciones, fomentar la promoción de viviendas con precios de venta, alquiler con opción a compra o alquiler asequibles en estos suelos y facilitar, en su caso, el acceso a viviendas ya finalizadas a los ciudadanos con recursos limitados.

Se incorpora la disposición adicional sexta de forma que los compromisos financieros adquiridos por las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 que no hayan sido ejecutados en un programa determinado por defecto de solicitudes o cualquier otra circunstancia puedan ser admitidos en otro programa del mismo Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 por exceso de solicitudes o cualquier otra circunstancia, siempre dentro de la misma anualidad y mediante acuerdo motivado suscrito en la Comisión Bilateral de Seguimiento del convenio que para la ejecución de dicho Plan Estatal hayan suscrito el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y la comunidad autónoma o ciudad de Ceuta y Melilla de que se trate. Ello con objeto de que las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla puedan alcanzar mayores cotas de eficiencia en la aplicación de los recursos públicos estatales.

Se incorpora la disposición adicional séptima que posibilita la modificación de los plazos de formalización de la adquisición de viviendas fijados en el último párrafo del artículo 31 del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 en la regulación del «programa de fomento del parque de vivienda en alquiler» en el momento de la liquidación de los convenios que para la ejecución de dicho Plan Estatal ha suscrito el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana con cada comunidad autónoma o ciudad de Ceuta y Melilla por acuerdo de su Comisión Bilateral de Seguimiento con objeto de evitar que su rigidez menoscabe el objeto último del programa e interfiera en la mejor eficiencia de los recursos públicos destinados al incremento del parque de viviendas en alquiler.

Con el objetivo de facilitar la contribución de SAREB al incremento del parque público de viviendas, en consonancia con las modificaciones operadas por el Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero, antes mencionado, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 incorpora una subvención en la partida 17.09.261N.759 «A Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para adquirir vivienda pública destinada a alquiler social. Recuperar 30 % viviendas SAREB», dotada con 10.000.000 de euros cuyo

objeto es plenamente coincidente con el del programa de incremento del parque público de viviendas del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 cuando se trate de enajenaciones de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB).

Este real decreto incorpora la mejor y más eficiente gestión de dicha partida debidamente coordinada con la gestión de este programa del Plan.

La Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo celebrada el 9 de marzo de 2022, previa aprobación del Consejo de Ministros, acordó la distribución definitiva de los recursos estatales para la implementación de las subvenciones del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 entre las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Con la nueva redacción del artículo 67 se facilita la ejecución presupuestaria de la partida 17.09.261N.759 que se realizará mediante transferencia a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla del importe que a cada una le corresponda conforme a la distribución ya acordada, toda vez que el objeto de dicha partida es plenamente coincidente con la ya regulada en el programa de incremento del parque público de viviendas del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 cuando se trate de viviendas procedentes de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB).

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana transferirá a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta o Melilla los correspondientes importes mediante resoluciones de transferencia de crédito cuya aceptación deberá ser comunicada al referido Ministerio en el plazo que se determine en la propia resolución.

Adicionalmente, con objeto de facilitar la aplicación de las inversiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se incorporan determinadas modificaciones en el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que contribuirán a mejorar la gestión por parte de las diferentes administraciones territoriales y la tramitación de los procedimientos establecidos en los programas de ayudas.

Este real decreto ha sido elaborado y tramitado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, habiéndose valorado las aportaciones realizadas por las comunidades autónomas, la FEMP y las entidades, asociaciones y personas en general, durante el trámite de información y audiencia pública, así como las observaciones formuladas en los informes elaborados por el Ministerio de Política Territorial, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y el Ministerio de Hacienda y Función

Pública. Ha sido informado por la Abogacía del Estado y por la Intervención Delegada en el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana."

- ✓ Son las comunidades autónomas las administraciones quienes, en virtud de la competencia exclusiva sobre la política de vivienda asumida estatutariamente por todas ellas, por un lado, diseñan sus propios planes de vivienda, y, por otro, gestionan en sus territorios los planes estatales, sin que el Ministerio pueda imponer, criterios de complementariedad o procedimientos de tutela, posibilitando de acuerdo con el marco competencial, que sean las administraciones autonómicas, como instancia competente y ejecutora, las que velen para que, una vez aprobados los planes estatales, no se produzcan en su implementación hipotéticas distorsiones entre los distintos ámbitos de intervención.
- ✓ Como indica la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio (II. Fundamentos Jurídicos, 2), citando su propia jurisprudencia anterior *"la persecución del interés general –en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles – se ha de materializar "a través de", no "a pesar de" los sistemas de reparto de competencias articulados en la C.E. (…), de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto "debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales" (…)".*

  Desde esta perspectiva del equilibrio de competencias entre la distintos niveles administrativos, el Estado tiene atribuida por el artículo 149.1.13ª de la Constitución española competencia exclusiva para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, y por ello capacidad para actuar en el sector de la vivienda, debido a la gran influencia de este sector sobre el conjunto del sistema económico por, en primer lugar, el impacto directo que tiene sobre el crecimiento económico, el ciclo económico y el empleo; y, en segundo lugar, también por las importantes relaciones de interdependencia que lo vinculan con los restantes sectores económicos.

  Paralelamente, en virtud del artículo 148.1.3ª de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de autonomía, las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla han asumido como competencia exclusiva la vivienda en sus respectivos ámbitos territoriales de actuación.

  En síntesis:

  - Las competencias en materia de vivienda *stricto sensu* corresponden a las comunidades autónomas.
  - El Gobierno central puede intervenir en esta materia en base a sus propias competencias en cuanto a las bases y coordinación de la política económica general y sobre las bases de ordenación del crédito.
  - Puesto que, aunque el Gobierno central elabora las líneas maestras del plan estatal y lo financia, son las administraciones autonómicas las que, en función de sus competencias

estatutarias lo adaptan a sus propias realidades, y pueden complementarlo con medidas propias, al tiempo que son también actores destacados de su implementación. De hecho, el plan ha sido objeto de desarrollo normativo por parte de las administraciones autonómicas en las que se aplica (todas las comunidades autónomas -excepto el País Vasco y Navarra- y las ciudades de Ceuta y Melilla).

- ✓ Finalmente, en cuanto a la duplicidad, abundar en que son las comunidades autónomas las administraciones que diseñan los programas autonómicos dirigidos a satisfacer las necesidades de vivienda de los colectivos de sus territorios que lo requieren, y, además, participando activamente en el proceso de elaboración del plan estatal, seleccionan y convienen la aplicación en sus territorios de los programas del plan estatal que a su criterio mejor coadyuvan a la satisfacción de las necesidades habitacionales de sus ciudadanos, todo ello siempre en ejercicio de la competencia exclusiva asumida en la materia. En consecuencia, los planes de vivienda 2018-2021 y 2022-2025; como instrumentos flexibles, facultan, en la práctica, a las administraciones autonómicas, dentro de un abanico de programas puestos a su disposición, para decidir cuáles se adaptan mejor a las necesidades de vivienda en sus territorios e in fine, deciden aplicar preferentemente unos u otros, garantizando la correspondiente complementariedad y no duplicidad.

ALEGACIÓN 5.

En relación con el epígrafe II.3.1. Fase previa a la redacción del borrador del PEV 2018-2021, del subapartado II.3. PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DEL PEV 2018-2021: MECANISMOS DE COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN ESTABLECIDOS POR LA AGE CON LAS CCAA, ENTIDADES LOCALES Y ENTIDADES DEL TERCER SECTOR se afirma que … *se han detectado debilidades que afectan a diversos aspectos que cuestionan la efectividad de la coordinación alcanzada* (penúltimo párrafo de la página 21); y que ...*Tampoco existe un documento en el que se dejara constancia de las sugerencias incorporadas ni de las razones por la que no se tuvieron en cuenta determinados aspectos (entre ellos, ayudas específicas a las CCAA para dotarlas de medios humanos y materiales destinados a la gestión del PEV debido a la carga de trabajo derivada de los procedimientos de concurrencia competitiva, o la recuperación de la reserva de eficacia existente en planes anteriores[13])* (cuarto párrafo de la página 22).

A este respecto se informa que sí existe documentación, puesta a disposición del equipo fiscalizador del Tribunal de Cuentas, con las propuestas de las comunidades autónomas respecto al diseño del *PEV 2018-2021*, aceptadas en su práctica totalidad, y que, si bien no fueron objeto de discusión conjunta, sí fueron debatidas bilateralmente entre el Ministerio y todas las administraciones autonómicas, en un proceso de maduración dialéctica profundo y completo.

A la hora de decidir la aceptación o no de cada una de las propuestas autonómicas, el Ministerio se ha basado, por un lado, en la prosecución de la mayor eficiencia económica en la asignación de unos

recursos -limitados- destinados a satisfacer necesidades ciudadanas: El Tribunal de Cuentas pone el ejemplo -página 22, párrafo cuarto- de que no hay constancia de por qué no se tuvieron en cuenta aspectos tales como *…ayudas específicas a las CC.AA. para dotarlas de medios humanos y materiales destinados a la gestión del PEV debido a la carga de trabajo derivada de los procedimientos de concurrencia competitiva.* El Ministerio no puede transferir medios humanos a la Administración autonómica y respecto a la transferencia de medios materiales, en aplicación del principio citado de eficiencia económica la decisión adoptada fue asignarlos a la dotación financiera de los programas de actuación del PEV.

Ha primado, también, además de tratar de coordinar actuaciones con los agentes implicados, tal y como se ha fundamentado en las alegaciones anteriores, la necesidad del Ministerio de arbitrar las soluciones justas, ponderadas y, a su criterio, las menos conflictivas, en la resolución de posturas contrarias entre sí, evaluando tanto las posiciones a favor de unas comunidades autónomas, como las posiciones en contra de otras administraciones autonómicas: el Tribunal de Cuentas pone el ejemplo -página 22, párrafo cuarto- de que no hay constancia de por qué no se tuvieron en cuenta aspectos tales como *…la recuperación de la reserva de eficacia existente en planes anteriores*. El Ministerio no puede eludir su responsabilidad de adoptar decisiones específicas respecto a las que es difícilmente alcanzable un consenso unánime, puesto que su hipotética aceptación (la recuperación de la reserva de eficacia) supone establecer competencia entre las distintas comunidades autónomas por la asignación de unos fondos estatales destinados a satisfacer las necesidades objetivas de la ciudadanía, independientemente de que se hagan constar los criterios de la decisión ministerial, cuando los argumentos a favor y en contra, muy respetables y razonables todos, ya han sido puestos de manifiesto por las CC.AA. valedoras de los mismos.

ALEGACIÓN 6.

En relación con el epígrafe II.3.1. Fase previa a la redacción del borrador del PEV 2018-2021, del subapartado II.3. PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DEL PEV 2018-2021: MECANISMOS DE COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN ESTABLECIDOS POR LA AGE CON LAS CCAA, ENTIDADES LOCALES Y ENTIDADES DEL TERCER SECTOR:

- ✓ Punto 2. Grupos de trabajo (página 22):

  El MIVAU está en contacto permanente con las CC.AA. y EE.LL. así como con agentes privados del sector inmobiliario, del tercer sector y de los ciudadanos. Está abierto a las consultas y propuestas, así como atiende todas las peticiones que llegan desde cualquier ámbito. Para ello dispone de la siguiente dirección de correo electrónico: portal.vivienda@mivau.gob.es

  Por otro lado, cabe decir que respecto al borrador del PEV 2018-2021remitido en mayo de 2017 (a ministerios, CC.AA. y agentes sociales) se recibieron observaciones de muchos de ellos (no de todos) así como de otros agentes a los que no se les remitió (Ayuntamiento de

Málaga, ONCE, CERMI Cantabria, CEAC, RAIS Fundación, CNSE, GHS Cataluña, COCARMI Cataluña, Asociación de Ingenieros de Caminos, PP de Canarias y Unidos Podemos). Todas las propuestas fueron estudiadas, sin perjuicio del posterior proceso participativo que garantizó la presentación de observaciones tanto institucionales como de toda la sociedad.

- ✓ Punto 3. Toma en consideración de los objetivos y las medidas adoptadas por otras entidades en desarrollo de sus propias competencias en materia de vivienda (página 23).

  Ante la falta de homogeneidad señalada entre las CC.AA., cabe decir que cada comunidad autónoma en su territorio conoce sus propias necesidades, es obvio que haya diferencias entre ellas, así como en la distribución territorial de las ayudas. Por otro lado, al tener la competencia exclusiva en materia de vivienda puede orientar sus objetivos en la materia como considere oportuno.

- ✓ Punto 4. Estudios para la configuración de los parámetros que conforman las ayudas del Plan (página 24). La manifestación del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad que se cita en el anteproyecto de informe de fiscalización en nota a pie de página decía textualmente lo siguiente: *En la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (impacto económico y presupuestario) debería explicarse el criterio empleado en cada programa para establecer límites de ingresos por parte de los beneficiarios, porcentajes de ayuda sobre la renta mensual que los beneficiarios dedican al alquiler de la vivienda, porcentajes máximos de subvención sobre la inversión, porcentajes de edificabilidad sobre rasantes, el criterio de las 50 viviendas del artículo 47, etc.*

  Las manifestaciones presentadas por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad tuvieron entrada en el MFOM con dos meses y medio de retraso (30 de noviembre de 2017) con respecto a la fecha de fin de alegaciones (15 de septiembre de 2017). No obstante, se tomaron en consideración.

  El MFOM consideró textualmente al evaluar esta aportación del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad que:

  "El Ministerio de Fomento dispone de la información publicada por el INE u otros organismos sobre los aspectos que se comentan. El Plan Estatal plantea 10 programas de ayuda. Las Comunidades *Autónomas concretarán el reparto de los fondos entre dichos 10 programas en los convenios de colaboración que suscriban con el Ministerio de Fomento. Es imposible, por tanto, conocer ahora los efectos del plan, solo* cabe *hacer una estimación, tal y como se ha hecho la que consta en la memoria, teniendo en cuenta los antecedentes de planes anteriores.*

  La limitación de 50 viviendas ha sido suprimida."

ALEGACIÓN 7.

En relación con el *subapartado II. 4. ADECUACIÓN DE LOS INDICADORES PROPUESTOS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PEV*, (página 26 y siguientes), el Tribunal de Cuentas de Cuentas describe que el PEV no cuantifica los objetivos ni dispone de metas cuantificadas, aunque la MAIN si dispone de ellos, y la falta de actualización de objetivos en el PES que impide conocer su impacto y efectuar su seguimiento.

Tal y como se explicita en la ALEGACIÓN 9, el PEV cuenta con un sistema de seguimiento que se realiza de forma constante, no siendo el PES el instrumento de materialización de dicho seguimiento.

Pero entrando *de facto* en los objetivos, metas e indicadores, es necesario hacer hincapié en que el PEV y cualquier otro plan de vivienda estatal, no debe ser definido mediante el concepto de subvención, sino de transferencia a comunidades autónomas, ya que no cumple con los caracteres mínimos como para considerarlo subvención. Ello implica que su inclusión en el PES ha sido una imposición, ya que aunque el propio texto del Real Decreto 106/2018 establece que *La regulación de las ayudas previstas en el Plan, es acorde con la Ley General de Subvenciones y su Reglamento y se somete, en su concesión, a lo dispuesto en este real decreto y en la normativa autonómica aplicable, así como en los convenios que se suscribirán para su ejecución*, las ayudas se definen de cara a las comunidades autónomas, para que exista una unidad mínima en todo el territorio, pero la actuación del Estado consiste en una mera transferencia de fondos a la que se hace un exhaustivo seguimiento, obviamente con base en la competencia exclusiva en materia de vivienda que tienen las comunidades autónomas.

Por ello destacaron los indicadores presupuestarios, y cuando las comunidades vierten otro tipo información es posible informar sobre otros parámetros, pero no siempre hay cooperación en este sentido.

Actualmente, una vez conseguida una cierta generalización en el uso del PIN es posible plantear indicadores diferentes de los presupuestarios, siempre teniendo presente que el plazo de ejecución del plan de vivienda no es cuatrienal, tal y como se extrae de su propio articulado.

ALEGACIÓN 8.

En relación con el subapartado II. 5. DISTRIBUCIÓN TERRITORAL DE LOS FONDOS DEL PEV 2018-2021 ENTRE LAS CC.AA. (página 31):

Se informa que:

- La Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo está constituida conforme al artículo 147 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen jurídico del sector público.
- El Reglamento de organización y funcionamiento de la conferencia sectorial de vivienda y agenda urbana está publicado en la web del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.

https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Regl.html

- Conforme al artículo 5 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Vivienda y Agenda Urbana, la conferencia sectorial en pleno está compuesta por la titular del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y los consejeros de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla competentes en materia de vivienda y suelo, políticas urbanas y urbanismo y/o arquitectura y edificación, en función de los asuntos a tratar o de todas las temáticas de manera conjunta si el orden del día propuesto así lo requiere.
- Conforme al artículo 8 del mencionado reglamento los acuerdos y decisiones del pleno se adoptarán por asentimiento de todos sus miembros y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración General del Estado y de la mayoría de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

  Es decir, sus decisiones son aprobadas por mayoría de los miembros de la Conferencia Sectorial.

  De hecho, tal y como apunta el anteproyecto del informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo acordó mantener los porcentajes de distribución territorial fijados en 1992 para aplicarlos a la distribución de fondos para el PEAV 2022-2025, con posterioridad a que hubiera aprobado unos coeficientes de reparto nuevos para la distribución de los fondos europeos del PRTR.

  Cabe destacar que no es comparable el reparto que se realiza entre uno y otro instrumento, ya que el PEV no tiene en cuenta a las comunidades de País Vasco y Navarra. Obviamente, el MIVAU ha respetado siempre el criterio de reparto acordado en la conferencia para el PEV, siendo ésta soberana para cambiarlo, si así se estima oportuno.

ALEGACIÓN 9.

En relación con los epígrafes II.6.1. Horizonte temporal de los Planes Estatales de Vivienda y II.6.2. Plazos para la adquisición de los compromisos financieros, la concesión de las ayudas y la ejecución de las actuaciones subvencionadas, del informe de fiscalización (página 31 y siguientes), el anteproyecto de Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas describe el lapso temporal en el que se desarrollan los planes de vivienda poniendo de relieve que la duración de los convenios y del Real Decreto es de 4 años y sin embargo sus efectos se prolongan en el tiempo.

Asimismo, afirma la existencia de retrasos en la firma de ambos instrumentos y en la dificultad que ello supone para el desarrollo de la política de vivienda.

Respecto al primer aspecto, ciertamente los planes tienen un desarrollo cuatrienal desde el punto de vista del MIVAU y exclusivamente presupuestario. Muchos de ellos tienen plazos de ejecución más extensos reconocidos en los propios reales decretos. Sería inocente, o denotaría poco conocimiento

de la materia y de las relaciones con las comunidades autónomas, presumir que determinados programas de los planes pueden desarrollarse en ese plazo, como acredita la historia de la aplicación de los planes de vivienda precedentes. Dada la complejidad de la puesta en marcha y ejecución de algunas de las ayudas, la solución práctica que funciona para todos los actores implicados es la de la prórroga y no supone punto de disensión alguno.

La ley 40/2015 condiciona el plazo y desde hace años, esa necesidad de no condicionar presupuestariamente la política de vivienda a futuros, impone una solución de consenso que a su vez permita la gestión de la materia, no siendo problemático que se superpongan.

En cuanto al segundo aspecto, remarcar que el Plan de Vivienda 2018-2021, así como cualquier otro plan ejecutado con anterioridad o posterioridad, no es más que un instrumento de transferencia de fondos que el Estado, en un momento dado, considera adecuado dentro de su labor de coordinación económica. Nada obliga a estas transferencias y las comunidades autónomas son las competentes en la materia. El Estado coadyuva, pero si decidiera emplear los fondos en otra materia podría hacerlo.

Esto significa que son las comunidades autónomas las que han de consignar dentro de su presupuesto lo que consideren oportuno para el desarrollo de su competencia. De hecho, las diferencias territoriales a la hora de firmar convenios o convocar las ayudas provienen de la forma de gestionar el presupuesto de cada una de ellas y de sus necesidades en materia de vivienda.

Tal y como pone de manifiesto el informe operativo, no todas las comunidades desarrollan su competencia con el mismo nivel de eficacia y esto supone que ante una posible eventualidad, como por ejemplo la firma tardía de un convenio, haya autonomías a las que no les afecte porque ponen en marcha sus mecanismos presupuestarios y otras que no reaccionan o no gestionan con la misma celeridad. Por ello, la aseveración del Tribunal que alude a la posibilidad de que determinados colectivos puedan quedar desamparados al no ejecutarse los programas por una firma tardía de los convenios, es una conclusión que no se basa en evidencias. A mayor abundamiento, ninguna comunidad ha planteado que tal circunstancia de desamparo se haya producido.

Se insiste en que cada comunidad autónoma es la competente en la materia y que los planes de vivienda son meros instrumentos de transferencia presupuestaria dirigidos a coordinar económicamente unos mínimos. Las comunidades no están obligadas a aceptar los fondos, sencillamente se ponen a su disposición.

ALEGACIÓN 10.

En relación al epígrafe II.6.3 Obligación de las CCAA de remisión de documentación al MITMA (página 36 y siguientes):

Se informa que desde el inicio del PEV 2018-2021 este Ministerio está trabajando para dar cumplimiento a lo establecido tanto en el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula

el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 como en los convenios suscritos para la ejecución del referido Plan.

En concreto, respecto al seguimiento de la información que deben remitir las CC.AA., el MIVAU ha solicitado puntualmente, a las CC.AA. la documentación requerida, de control, evaluación, así como la referente a los estados de ejecución y justificación de los diferentes programas, conforme a lo establecido en los convenios suscritos, así como en el Real Decreto 106/2018.

Como muestra de parte de las solicitudes realizadas, se incorporan a este informe las comunicaciones enviadas a las comunidades autónomas, así como las *Notas informativas* que periódicamente han sido publicadas en el *Portal de Intercambio* de información, en donde se reitera y recuerda la obligación por parte de las CC.AA. de remitir la información y la utilización del *Portal de Intercambio* de información para el envío de los ficheros correspondientes (véase anexo 1 de este informe).

Igualmente, tal y como se ha indicado, el MIVAU ha solicitado a todas las CC.AA., tanto en las sucesivas reuniones celebradas de la Comisión Bilateral de Seguimiento, como a través de correos electrónicos, el envío de la documentación justificativa necesaria para poder efectuar las liquidaciones reguladas en la cláusula séptima de los convenios suscritos para la ejecución del PEV 2018-2021.

En base a la documentación remitida, las liquidaciones correspondientes a la anualidad 2018 y 2019 fueron determinadas y aprobadas conforme a lo especificado en la referida cláusula séptima.

Con fecha 1 de abril de 2020 fue publicado en el BOE el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

El artículo 13 del citado Real Decreto-ley establecía que:

> *1. Se autoriza al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a transferir a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y de Melilla el 100% de los fondos comprometidos para el año 2020 en los convenios para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en concreto 346.637.200 euros consignados en la partida presupuestaria 17.09.261N.753, sin esperar a la adquisición del compromiso financiero por parte de aquellas ni a cualquier otro requisito exigido en los convenios.*
>
> *2. Se autoriza asimismo al citado Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a transferir a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y de Melilla el 100% de los fondos comprometidos para el año 2021 en los convenios para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en concreto 354.255.600 euros, en el primer trimestre de 2021, sin esperar a la adquisición del compromiso financiero por parte de aquellas ni a cualquier otro requisito exigido en los convenios.*

Además, su disposición adicional cuarta establecía que:

> *La Comisión Bilateral de Seguimiento, prevista en los convenios de colaboración que ya estén suscritos o que se vayan a suscribir entre el entonces Ministerio de Fomento, hoy Ministerio*

de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y las Comunidades Autónomas o las Ciudades de Ceuta y de Melilla para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, incluidas en su caso sus eventuales modificaciones, podrá acordar reajustes en el reparto de fondos inicialmente previsto entre los distintos programas de ayuda, así como otros ajustes que resultasen necesarios, por las modificaciones que pudieran producirse en la financiación del Plan, respetando siempre el marco general establecido en el convenio de colaboración y sin que los reajustes en el reparto puedan suponer un incremento de las dotaciones presupuestarias a aportar por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda urbana en cada año, ni se prolonguen más allá del ejercicio 2021.

Estos acuerdos de reajuste en el reparto de fondos entre programas se podrán producir incluso con posterioridad a la finalización del ejercicio objeto de reajuste, especialmente con motivo de la liquidación de los convenios de colaboración.

Así mismo, con fecha 9 de julio de 2020, también fue publicado en el BOE el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda.

El artículo 32 de este Real Decreto-ley establecía que:

Aquellos importes comprometidos por el Ministerio de Fomento (hoy Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) en los ejercicios 2018 y 2019, transferidos en dichos ejercicios a las comunidades autónomas o las ciudades de Ceuta y Melilla, por haber adquirido estas el compromiso financiero requerido en los correspondientes convenios de colaboración para el ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, que no hubieren sido finalmente aplicados en las ayudas para las que se adquirió dicho compromiso, podrán destinarse a ayudas de otros programas de dicho Plan durante toda la vigencia del mismo.

Asimismo, aquellos importes comprometidos por dicho Ministerio en el ejercicio 2020 y ya transferidos a las comunidades autónomas o las ciudades de Ceuta y Melilla en aplicación del artículo 13 y la disposición final novena del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, que no sean finalmente aplicados en las ayudas para las que inicialmente se adquiera compromiso financiero por las comunidades autónomas o las ciudades de Ceuta y Melilla o sobre los que no sea adquirido compromiso financiero, podrán destinarse a ayudas de otros programas de dicho Plan durante toda la vigencia del mismo.

Tal y como se informó al equipo fiscalizador del Tribunal de Cuentas, la aprobación de estos reales decretos-leyes, permitió:

- El libramiento por adelantado de fondos en la anualidad 2020 y 2021 sin esperar a la adquisición del compromiso financiero ni a cualquier otro requisito exigido en los convenios (Art.13 RDL 11/2020).

- La adquisición de compromisos financieros hasta al 31/12/2021, es decir durante la vigencia del Plan (Art.32 RDL 26/2020).
- El poder realizar el reajuste en el reparto de fondos entre programas incluso con posterioridad a la finalización del ejercicio objeto de reajuste, especialmente con motivo de la liquidación de los convenios de colaboración (DA4ª RDL 11/2020).

La situación excepcional derivada del estado de emergencia de salud pública provocado por el COVID-19, así como la implementación de estas nuevas medidas y modificaciones en la gestión, motivó que no pudieran determinarse y suscribirse las liquidaciones de la anualidad 2020 y 2021.

Además, con fecha 9 de junio de 2021, se publicó el Real Decreto 401/2021, de 8 de junio, por el que se aprueban las medidas necesarias para que las comunidades autónomas puedan utilizar los recursos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, a fin de hacer frente a las compensaciones que procedan, y por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la compensación a los propietarios y arrendadores a que se refieren los artículos 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Este real decreto tiene por objeto, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, adoptar las medidas necesarias para que las comunidades autónomas puedan utilizar los recursos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, para hacer frente a las compensaciones previstas en los artículos 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, así como establecer el procedimiento que se seguirá para la presentación, tramitación y resolución de las solicitudes.

El artículo 2 del citado Real Decreto 401/2021, de 8 de junio, establece que:

> *Los requisitos que han de concurrir para que las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla puedan utilizar los recursos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 para las compensaciones a arrendadores o propietarios previstas en el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, son:*
>
> *1.º La remisión al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana por las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, en los seis meses siguientes a la terminación del plazo para la presentación de solicitudes de compensación, de la siguiente información:*
>
> *a) Número de solicitudes presentadas.*
>
> *b) Número de solicitudes estimadas y desestimadas, desglosado por provincias y municipios.*
>
> *c) Importe de las solicitudes desestimadas.*
>
> *d) Relación de abonos efectuados y su justificación contable o certificación del órgano gestor competente.*

2.º La propuesta de liquidación del importe de las compensaciones abonadas a imputar en la cantidad global correspondiente a la liquidación del convenio, formulada por las comisiones bilaterales de seguimiento de cada convenio de colaboración para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

3.º El acuerdo de liquidación e imputación del importe de las compensaciones que será adoptado por el Secretario de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Salvo que se estime procedente dictarlo antes, dicho acuerdo se incluirá en la liquidación final del convenio que cada comunidad autónoma y las ciudades de Ceuta y Melilla han suscrito con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

Los plazos para la presentación de las solicitudes de compensación han sido prorrogados a través de sucesivos reales decretos-leyes:

- ✓ Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.
- ✓ Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.
- ✓ Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.
- ✓ Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.
- ✓ Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.
- ✓ Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

- ✓ Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

Con la última modificación aprobada por el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía, **las solicitudes para la obtención de las compensaciones podrán presentarse hasta el 31 de enero 2025**.

Así, la remisión de la información al Ministerio, conforme a lo establecido en el apartado 1 del artículo 2 del Real Decreto 401/2021, por parte de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, deberá realizarse en los seis meses siguientes a la terminación del plazo para la presentación de las solicitudes de compensación**, es decir hasta el 31 de julio de 2025**.

Una vez cumplido el referido plazo establecido de seis meses para la remisión de la documentación, **se procederá a la liquidación del importe de las compensaciones abonadas y se podrá concretar la "Liquidación Final" de los convenios del PEV 2018-2021, que incluirá, tal y como indica el apartado 3 del artículo 2 del Real Decreto 401/2021, la liquidación de las compensaciones que proceda realizar.**

La prórroga de estos plazos, mediante la aprobación de los sucesivos reales decretos-leyes, impide el poder realizar las liquidaciones finales de los convenios.

A pesar de encontrarse los plazos prorrogados, como muestra del seguimiento continuo que se realiza del Plan de Vivienda, con el fin de avanzar en la determinación de las liquidaciones de los respectivos convenios, se convocaron reuniones de la Comisión Bilateral de Seguimiento con todas las Comunidades Autónomas durante los meses de mayo y junio de 2022 (véase anexo 2 de este informe).

En estas reuniones, celebradas *dentro de los seis meses siguientes a la finalización del ejercicio 2021* (Cláusula séptima de los convenios), se acordó el contenido de las liquidaciones, sin perjuicio de su posterior formalización y condicionado a que las comunidades autónomas presentaran la documentación necesaria.

Hasta la fecha, se han aprobado con 9 Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja y Melilla) las liquidaciones condicionas de los convenios para la ejecución del PEV 2018-2021. Estas liquidaciones "provisionales" condicionadas a lo regulado en el Real Decreto 401/2021, de 8 de junio, serán objeto de revisión, una vez cumplido el plazo para la remisión de la documentación justificativa relativa a las compensaciones que proceda realizar.

Además de lo puesto de manifiesto anteriormente, es necesario realizar también las siguientes aclaraciones:

Respecto al:

- ✓ Párrafo 1º página 38 del anteproyecto de Informe de Fiscalización: *La ausencia de liquidaciones para estos años provocó que, tal y como se detallará más adelante, los remanentes de fondos no comprometidos o no justificados relativos a los años 2019 y 2020 no se compensaran con cargo a los libramientos efectuados en los años 2020 y 2021, respectivamente*.

  A este respecto se informa que los remanentes de fondos de la anualidad 2019 y 2020, no se compensaron en la anualidad 2020 y 2021 porque la totalidad de los fondos correspondientes a estas anualidades debían ser transferidos en cumplimiento del artículo 13 del RDL 11/2020.

  Además, en base a lo establecido en el Real Decreto 401/2021, de 8 de junio, estos fondos no comprometidos podrán ser utilizados por las comunidades autónomas para hacer frente a las compensaciones a los propietarios y arrendadores a que se refieren los artículos 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

  La información relativa a las compensaciones a los propietarios y arrendadores, que podrá realizarse con cargo a este remanente de fondos, deberá remitirse al Ministerio en los seis meses siguientes a la terminación del plazo para la presentación de las solicitudes de compensación, es decir hasta el 31 de julio de 2025, sin perjuicio de que, a la vista de los antecedentes normativos aprobados, dichos plazos puedan ser objeto de una nueva prórroga.

- ✓ Párrafo 2º página 38 del Anteproyecto de Informe de Fiscalización: …*Esta situación ha impedido establecer un calendario para los pagos pendientes de los compromisos adquiridos por las restantes diez CCAA y, por tanto, que el MITMA efectuara el seguimiento y verificación final del buen fin de los fondos transferidos.*

  Independientemente a la configuración de un calendario para los pagos pendientes, el Ministerio realiza el seguimiento de los fondos transferidos, revisando y actualizando continuamente la información justificativa que remiten las comunidades autónomas. Prueba de ello es el progreso en los importes que a fecha actual se encuentran ya justificados respecto a los datos incluidos en el anteproyecto de informe remitido por ese Tribunal. (Véase CUADRO N.º 1, página 26 de este informe de alegaciones).

- ✓ Párrafo 3º página 38 del anteproyecto de Informe de Fiscalización: …*Respecto a las actuaciones de la Comisión Bilateral, a lo largo del presente Informe se hace referencia a las deficiencias detectadas en relación con el seguimiento de los calendarios de pagos o la ausencia de justificación de los reajustes en la distribución de los créditos previstos en los convenios de colaboración, entre otros.*

  El artículo 6.5 del Real Decreto 106/2018 permite, mediante Acuerdo suscrito en el seno de la Comisión Bilateral de Seguimiento entre el Ministerio y las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, la modificación de dicha distribución inicial entre los distintos

programas adaptándola a la demanda de cada tipo de ayuda, al objeto de optimizar la aplicación de los recursos disponibles.

Así, es preciso indicar que los reajustes en la distribución de los créditos se han realizado en base a las solicitudes presentadas por parte de las comunidades autónomas conforme a sus necesidades, y en los términos establecidos en el Real Decreto así como en la cláusula Octava de los convenios suscritos para la ejecución del PEV 2018-2021:

> *OCTAVA: Modificación de la financiación entre los programas del PEV que son objeto del presente convenio.*
>
> *Mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral de Seguimiento se podrán traspasar libremente, dentro de cada ejercicio, los recursos comprometidos en un programa a otro programa, siempre y cuando no se supere el importe total comprometido y convenido por el Ministerio de Fomento para el correspondiente ejercicio.*
>
> *Lo dispuesto en el párrafo anterior permitirá que mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral de Seguimiento los programas que actualmente no cuentan con financiación de conformidad con lo dispuesto en el cuadro de la cláusula Quinta puedan contar con ella durante la vigencia del Convenio, y que los programas que actualmente cuentan con financiación estatal, de conformidad con lo dispuesto en el cuadro de dicha cláusula, puedan quedar sin financiación durante la vigencia del Convenio."*

Como indica la referida cláusula octava, mediante estos acuerdos de reajustes en la distribución de los créditos previstos, se podrán traspasar libremente los recursos, dotando a las CCAA de la flexibilidad necesaria para adaptar y optimizar los mismo.

ALEGACIÓN 11.

En relación al epígrafe II.6.4. Seguimiento del MITMA a la ejecución de los programas del PEV 2018-2021 del anteproyecto de Informe de Fiscalización, es necesario realizar las siguientes aclaraciones:

- ✓ Párrafo segundo de la página 39 del anteproyecto de Informe de Fiscalización: *A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, en relación con el PEV 2018-2021, las CCAA tenían pendientes de justificación 821,45 millones de euros, 675,83 correspondientes a la aportación estatal y 145,62 relativos a la cofinanciación autonómica (ver Anexo VI).*

  En el CUADRO N.º 1 (véase página 26) se recoge la ejecución actualizada, a 22 de abril de 2024, del PEV 2018-2021.

  Tal y como se refleja en este cuadro, se ha minorado, en más de 110,00 millones de euros, el importe pendiente de justificación por parte de las comunidades autónomas.

El importe pendiente de justificación de 821,45 millones de euros existente a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización se ha minorado a 707,03 millones (considerando los fondos ministeriales y autonómicos).

En concreto, del importe total transferido por el Ministerio de 1.454,03 millones de euros, las CC.AA. han justificado 895,02 millones, quedando un importe pendiente de justificar de 559,00 millones de euros en vez de los 675,83 millones de euros existentes a la fecha de finalización de los trabajos.

La gestión de los planes de vivienda es continúa, procediéndose a la actualización y revisión de la información comunicada constantemente.

CUADRO Nº.1 DATOS ECONÓMICOS PEV 18-21

CCAA	FINANCIACIÓN ESTATAL			FINANCIACIÓN AUTONÓMICA			TOTAL FINANCIACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA	
	IMPORTE TRANSFERIDO	FONDOS JUSTIFICADOS	FONDOS PENDIENTES DE JUSTIFICAR (*)	COMPROMISOS FINANCIACIÓN	FONDOS JUSTIFICADOS	FONDOS PENDIENTES DE JUSTIFICAR (****)	FONDOS JUSTIFICADOS	FONDOS PENDIENTES DE JUSTIFICAR
ANDALUCÍA	255.664.366,58	138.635.099,76	117.029.266,82	63.081.618,91	19.128.495,45	43.953.123,46	157.763.595,21	160.982.390,28
ARAGÓN	57.848.124,00	50.794.586,81	7.053.537,19	14.723.012,96	14.575.545,67	147.467,29	65.370.132,48	7.201.004,48
ASTURIAS	50.919.000,00	24.564.797,31	26.354.202,69	11.960.479,21	6.561.790,33	5.398.688,88	31.126.587,64	31.752.891,57
BALEARES	36.858.800,14	34.846.889,29	2.011.910,85	13.518.761,88	13.175.047,68	343.714,20	48.021.936,97	2.355.625,05
CANARIAS	81.200.641,92	17.194.440,08	64.006.201,84	22.532.529,44	9.098.187,28	13.434.342,16	26.292.627,36	77.440.544,00
CANTABRIA	29.317.000,00	29.269.551,16	47.448,84	8.415.100,00	8.415.100,00	0,00	37.684.651,16	47.448,84
CASTILLA Y LEÓN	83.322.000,00	72.597.280,42	10.724.719,58	23.696.400,00	11.142.080,61	12.554.319,39	83.739.361,03	23.279.038,97
CASTILLA-LA MANCHA	61.143.794,51	13.714.149,73	47.429.644,78	12.103.256,60	8.079.722,99	4.023.533,61	21.793.872,72	51.453.178,39
CATALUÑA	223.723.447,00	218.697.302,75	5.026.144,25	63.592.874,85	61.289.860,70	2.303.014,15	279.987.163,45	7.329.158,40
EXTREMADURA	43.040.000,00	27.081.665,37	15.958.334,63	9.837.000,00	590.876,35	9.246.123,65	27.672.541,72	25.204.458,28
GALICIA (**)	87.880.528,06	74.494.819,86	13.385.708,20	24.221.413,67	19.948.872,04	4.272.541,63	94.443.691,90	17.658.249,83
LA RIOJA	26.231.000,00	19.974.016,09	6.256.983,91	7.644.890,00	3.831.737,49	3.813.152,51	23.805.753,58	10.070.136,42
MADRID	180.496.831,44	77.825.325,86	102.671.505,58	21.378.700,00	3.191.275,46	18.187.424,54	81.016.601,32	120.858.930,12
MURCIA	57.398.112,26	14.598.241,10	42.799.871,16	4.540.422,87	153.860,00	4.386.562,87	14.752.101,10	47.186.434,03
VALENCIA	175.902.000,00	78.312.688,32	97.589.311,68	49.740.599,30	24.922.180,40	24.818.418,90	103.234.868,72	122.407.730,58
CEUTA	1.543.000,00	1.421.960,89	121.039,11	432.900,00	207.671,51	225.228,49	1.629.632,40	346.267,60
MELILLA	1.543.000,00	1.000.454,92	542.545,08	950.000,00	33.612,94	916.387,06	1.034.067,86	1.458.932,14
TOTAL (***)	**1.454.031.645,91**	**895.023.269,72**	**559.008.376,19**	**352.369.959,69**	**204.345.916,90**	**148.024.042,79**	**1.099.369.186,62**	**707.032.418,98**

Cifras en euros

(*) Los fondos pendientes de justificar de la financiación ministerial, se han calculado minorando del importe transferido total a las CCAA el importe justificado.

(**) Del importe transferido a la C.A de Galicia, la comunidad autónoma ha procedido a reintegrar al Tesoro Público el importe de 3.181.499,66€. Por tanto, el importe pendiente de justificar de financiación ministerial en la CA de Galicia sería de 10.204.208,54€.

(***) Considerando el reintegro de fondos efectuado por la CA de Galicia, el importe pendiente de justificar de financiación ministerial sería de 555,82 millones en vez de los 559,00 millones y el importe pendiente de justificar total sería de 703,85 millones de euros en vez de 707,03 milones.

(****) Como cconsecuencia del continuo seguimiento que se realiza, se ha procedido a regularizar también las justificaciones de financiación autonómica, lo que ha supuesto incrementos o minoraciones de importes respecto a los datos en la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización.

✓ Punto: 2. Grado de ejecución de los programas por las CCAA (página 42).

Tal y como se ha indicado en el apartado anterior, la ejecución del PEV 2018-2021 evoluciona continuamente, por lo que los datos actuales y el grado de ejecución de los distintos programas difiere de lo indicado en el cuadro N.º 7 de la página 43 del anteproyecto de Informe de Fiscalización, así como en el Anexo VI de dicho informe.

A 22 de abril de 2024, los datos actualizados por programas son los reflejados en el CUADRO N.º 2 que se incluye a continuación.

CUADRO Nº. 2 EJECUCIÓN POR PROGRAMAS PEV 18-21

COMUNIDAD AUTÓNOMA	FINANCIACIÓN ESTATAL			FINANCIACIÓN AUTONÓMICA		
	IMPORTE TRANSFERIDO	IMPORTE JUSTIFICADO	IMPORTE PENDIENTE DE JUSTIFICAR	IMPORTE COMPROMETIDO	IMPORTE JUSTIFICADO	IMPORTE PENDIENTE DE JUSTIFICAR
TOTAL	**1.365.140.219,20**	**895.023.269,72**	**470.116.949,48**	**352.369.959,69**	**204.345.916,90**	**148.024.042,79**
Cifras en euros						
PROGRAMA 2	460.566.035,60	413.427.426,02	47.138.609,58	88.789.766,77	79.257.871,41	9.531.895,36
PROGRAMA 3	45.976.170,93	32.915.717,07	13.060.453,86	5.500.645,21	3.426.801,80	2.073.843,41
PROGRAMA 4	133.287.769,16	58.643.377,06	74.644.392,10	43.088.861,02	25.569.754,14	17.519.106,88
PROGRAMA 5	45.167.011,05	28.194.666,85	16.972.344,20	14.884.212,19	7.532.394,13	7.351.818,06
PROGRAMA 6	253.084.170,92	139.009.747,86	114.074.423,06	80.500.132,30	38.621.249,54	41.878.882,76
PROGRAMA 7	213.400.577,69	83.242.049,91	130.158.527,78	90.674.655,35	28.541.854,27	62.132.801,08
PROGRAMA 8	134.663.496,59	102.698.697,98	31.964.798,61	22.857.112,73	16.179.316,22	6.677.796,51
PROGRAMA 9	0,00	0,00	0,00	4.784.711,49	4.784.711,49	0,00
PROGRAMA 10	78.994.987,26	36.891.586,97	42.103.400,29	1.289.862,63	431.963,90	857.898,73

FONDOS NO COMPROMETIDOS	88.891.426,71	(*)
TOTAL IMPORTE TRANSFERIDO	1.454.031.645,91	

(*) Se ha reintegrado al Tesoro Público el importe de 3,18 millones de euros. Por tanto, el importe de fondos no comprometidos de 88,89 millones de euros, sería de 85,71 millones.

Programa 2 Ayuda al alquiler de vivienda
Programa 3 Ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras vulnerables
Programa 4 Fomento del parque de vivienda en alquiler
Programa 5 Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas
Programa 6 Fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas
Programa 7 Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural
Programa 8 Ayuda a los jóvenes
Programa 9 Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad
Programa 10 Ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual

- ✓ Párrafo primero de la página 42: *A fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, junio de 2023, del total de los fondos librados por el MITMA a las CCAA correspondientes al PEV 2018-2021 (1.454,03 millones de euros), figuran pendientes de justificación 675,83 millones de euros: 84,27 millones sobre los que no se han adquirido compromisos financieros y 591,56 millones para los que sí se adquirieron (publicación de convocatorias, resolución de concesión o Acuerdo de la Comisión Bilateral), pero no se ha justificado por las CCAA su ejecución.*

  Como se refleja en el CUADRO N.º 2 (véase página 28), el importe pendiente de justificar respecto a los compromisos financieros adquiridos por las CCAA ha disminuido ya de los 591,56 millones de euros a los 470,11 millones.

  Como se refleja en el CUADRO N.º 1 (véase página 26) y el CUADRO N.º 2 (véase página 28), el importe pendiente de justificar ha disminuido. De los 675,83 millones de euros pendientes de justificar en junio de 2023 se ha pasado a los 559,00 millones de euros pendientes de justificar en abril de 2024: de estos, sobre los que no se han adquirido compromisos financieros ascienden a 88,89 millones (de los cuales han sido reintegrados al Tesoro Público 3,18 millones) y el importe respecto a los compromisos financieros adquiridos por las CC.AA ha descendido a 470,11 millones, en vez de los 591,56 millones que constaban a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización.

  Los importes pendientes de justificar se actualizan a medida que las CCAA comunican la información relativa a las actuaciones que se encuentran en ejecución, conforme a lo establecido para cada programa en el Real Decreto 106/2018.

- ✓ Párrafo tercero de la página 42: …*Adicionalmente, este importe no fue objeto de devolución durante la vigencia del Plan porque el MITMA no efectuó las liquidaciones anuales correspondientes a los años 2020 y 2021.*

  En relación con el importe librado no comprometido, se debe aclarar que dichos fondos no comprometidos, actualmente por importe de 85,70 millones de euros, proceden principalmente de las anualidades 2020 y 2021, cuyos fondos fueron adelantados, tal y como se ha explicado, en base al artículo 13 del RDL 11/2020.

  Estos fondos no han sido devueltos o compensados, porque las CCAA pueden utilizarlos para hacer frente a las compensaciones a los propietarios y arrendadores a que se refieren los artículos 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, cuya solicitud de ayuda puede realizarse hasta el 31 de enero de 2025.

- ✓ Párrafo primero de la página 44: *El siguiente gráfico muestra, por CCAA, el dato porcentual de los fondos comprometidos pendientes de justificar a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, en el que se observa que Madrid, Extremadura, Canarias y Murcia son las*

que presentan un mayor porcentaje frente a Cantabria, Cataluña y Baleares (GRÁFICO N.º 5 del anteproyecto de Informe de Fiscalización).

Considerando los datos actuales, reflejados en el CUADRO N.º 1 (véase página 26) y el CUADRO N.º 2 (véase página 28), los porcentajes de importes pendientes de justificación por las CC.AA. han sufrido variaciones. Cabe destacar la disminución del importe pendiente de justificar de las comunidades autónomas de Madrid y de Extremadura, que han incrementado el importe justificado, incluso duplicando lo que tenían justificado respecto a lo recogido en el Anexo VI del anteproyecto de Informe de Fiscalización.

- ✓ Párrafo tercero de la página 45: *A pesar de la trascendencia de esta actuación de cierre, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización únicamente se habían aprobado las liquidaciones finales correspondientes a siete CCAA, que figuran detalladas en el Anexo V.*

  Tal y como se ha indicado anteriormente, una vez que se proceda a la liquidación del importe de las compensaciones previstas en los artículos 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, se podrán concretar las liquidaciones finales de los convenios del PEV 2018-2021, que incluirá, tal y como establece el apartado 3 del artículo 2 del Real Decreto 401/2021, la liquidación de las compensaciones que proceda realizar.

ALEGACIÓN 12.

En relación al epígrafe II.6.5 Seguimiento del MITMA de la ejecución del PEV 2013-2016, prorrogado en 2017.

A pesar de que el objeto del informe, a iniciativa propia del Tribunal de Cuentas, consistía en la *Fiscalización de las actuaciones de planificación, seguimiento y evaluación del Plan estatal de Vivienda 2018-2021*, y no del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (Real Decreto 233/2013, de 5 de abril), este departamento ha aportado en el proceso de fiscalización la información solicitada relativa al Plan Estatal 2013-2016 y su prórroga 2017, siendo necesario por lo tanto realizar las siguientes precisiones:

- ✓ Párrafo segundo de la página 47: ... *el MITMA tenía pendiente llevar a cabo actuaciones de seguimiento sobre el calendario de pagos relativos a los programas ya vencidos, que determinarán, en su caso, el reintegro o compensación de los importes no justificados*.

  Tal y como se establece en los convenios de colaboración suscritos con las comunidades autónomas para la ejecución del Plan Estatal 2013-2016 y su prórroga 2017, las liquidaciones finales se rigen por lo establecido en la cláusula Quinta de los referidos convenios.

  En dicha cláusula se indica, que el remanente de fondos transferidos y no comprometidos por las comunidades autónomas debía reintegrarse al Tesoro Público en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera notificado la liquidación aprobada. Asimismo, los compromisos

pendientes de pago a los beneficiarios de las ayudas, una vez superada cada fecha del calendario sin que la Comunidad Autónoma hubiera realizado el pago correspondiente, deberían ser reintegrados al Tesoro Público en el plazo máximo de un mes desde la fecha fijada.

A fin de dar cumplimiento a lo establecido en la citada cláusula Quinta, desde este departamento se procedió, una vez suscritas las liquidaciones finales del Plan Estatal 2013-2016 y de su Prórroga, en las que se determinaba el remanente de fondos transferidos no comprometidos por las comunidades autónomas, a solicitar el reintegro de dichos fondos.

Por tanto, se solicitaron reintegros de fondos a las comunidades autónomas de Aragón, Baleares, Cantabria, Valencia y a la ciudad de Ceuta, que fueron objeto de devolución al Tesoro Público.

ARAGÓN	106.857,48€
BALEARES	279.285,26€
CANTABRIA	587,20€
VALENCIA	1.452.336,65€
CEUTA	41.061,52€

Respecto a los compromisos pendientes de pago que no hubieran sido abonados una vez superadas las fechas fijadas en el calendario, las comunidades autónomas debían proceder a su reintegro, en cumplimiento de los convenios, en el plazo de un mes.

Ante la no devolución de estos fondos por parte de las comunidades autónomas, a fin de regularizar esta situación, durante el ejercicio 2019 se procedió a la revisión de los saldos pendientes de justificar, con el objeto de determinar los importes transferidos no justificados en los que hubiera cumplido la fecha del calendario establecida en las liquidaciones y acordar con las comunidades autónomas el importe exacto.

Una vez revisados, habiéndose aportado por las comunidades autónomas la información necesaria para su concreción, se determinaron los saldos.

En este sentido, la disposición adicional primera del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, establece que: *el Ministerio de Fomento compensará con las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, los importes que les hubiere adelantado cuyo pago esté pendiente de justificación, con las cantidades pendientes de transferencia, en concepto de subvención, sea cual sea la línea y naturaleza de la subvención y el plan estatal al que correspondan*.

Por tanto, en virtud de lo establecido en dicha disposición, **el remanente de fondos transferidos a las CCAA podía destinarse a actuaciones en el marco del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.**

Así, antes de realizar las transferencias de fondos en función de los compromisos financieros adquiridos por las CC.AA. para la anualidad 2019 del PEV 2018-2021, se procedió a compensar los saldos determinados para el pago de dichos compromisos comunicados.

La intención de este departamento era continuar con la determinación de saldos con las CC.AA. y compensación de los mismos para el pago de los compromisos de las anualidades siguientes del PEV 2018-2021.

En consecuencia, se convocaron reuniones con las comunidades autónomas durante el mes de febrero y marzo de 2020.

Todas las reuniones se celebraron, a excepción de las reuniones con las comunidades autónomas de Valencia y Castilla y León, que fueron suspendidas por motivos de prevención ante las noticias de expansión del COVID-19.

En estas reuniones mantenidas de la Comisión Bilateral de Seguimiento, se trató, además del seguimiento de los convenios para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, **el seguimiento de las liquidaciones del Plan Estatal 2013-2016 y de su prórroga 2017** (véase anexo 3 de este informe).

Se procedió a revisar los plazos establecidos en el calendario de pagos pendientes en las liquidaciones tanto del Plan Estatal 2013-2016 como de su prórroga, y se solicitó a las comunidades autónomas la información necesaria para la determinación de los saldos.

Sin embargo, al realizarse los libramientos de la totalidad de los fondos de la anualidad 2020 y 2021 en aplicación del artículo 13 del RDL 11/2020, de 31 de marzo, no pudieron realizarse compensaciones de fondos durante ambos ejercicios.

Así mismo, dada la situación excepcional derivada de la situación de emergencia de salud pública provocada por el COVID-19, y las consecuencias que tuvo con la implementación de nuevas medidas y modificaciones en la gestión, se requirió la puesta en marcha y ejecución de nuevas ayudas que requerían una implementación inmediata.

Junto a la puesta en marcha de nuevas medidas y ayudas, ha de considerarse también la suspensión de los plazos procesales y administrativos, así como la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se pudiesen adoptar.

A las CC.AA. se les ha comunicado, tanto en las reuniones mantenidas, como durante la gestión continua con ellas, la información que constaba justificada en el Ministerio a fin de poder cerrar y determinar los importes pendientes de justificar.

Así, en las **reuniones de la Comisión Bilateral de Seguimiento mantenidas con todas las CCAA durante los meses de mayo y junio de 2022**, a las que nos hemos referido anteriormente en la ALEGACIÓN 10, además de las liquidaciones de los convenios del PEV

2018-2021, se realizó el seguimiento de las liquidaciones del Plan Estatal 2013-2016 y de su prórroga 2017, solicitándose a las CCAA la documentación pendiente de remitir al Ministerio.

Adicionalmente, se han realizado otras comunicaciones a las comunidades autónomas solicitando de nuevo la información necesaria para poder proceder al cierre de todos los programas:

- **Respecto a los programas de ayuda cuyo plazo de justificación ya había finalizado**:

  Se enviaron escritos en junio de 2023 a las comunidades autónomas que tenían importes pendientes de justificación.

- **Respecto a los programas de fomento del parque público de vivienda en alquiler y de fomento de la regeneración y renovación urbanas, cuyo plazo de ejecución de las actuaciones era ampliable hasta el 31 de diciembre de 2023, en base a la Disposición final primera del Real Decreto 903/2022, de 25 de octubre:**

  A las Comunidades Autónomas que tenían actuaciones pendientes se les han enviado comunicaciones en noviembre de 2023 y febrero-marzo de 2024, recordando los plazos establecidos y el deber de justificación en dichos plazos.

  De conformidad con lo previsto en la citada Disposición final primera, se recuerda que las justificaciones pendientes de presentar por la Comunidad Autónoma, respecto a las referidas actuaciones prorrogadas hasta el 31 de diciembre de 2023, deberán remitirse al Ministerio de acuerdo con el siguiente calendario:

  - **Hasta el 31 de marzo de 2024:** plazo máximo para justificar la inversión realizada.
  - **Hasta el 30 de junio de 2024:** plazo máximo para justificar el pago de las subvenciones.

En el anexo 4 de este informe se adjuntan las últimas comunicaciones realizadas a las comunidades autónomas solicitando la información necesaria para poder proceder al cierre de los programas.

Al igual que el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de vivienda 2018-2021, el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, establece en su disposición adicional cuarta que:

> *A los efectos de lo dispuesto en la regla sexta del artículo 86.2 de la Ley 47/2003, se entenderá que tienen el mismo destino específico todos los fondos para subvenciones vinculadas a planes estatales de vivienda, transferidos a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla y que se encuentren en poder de las mismas.*

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana podrá compensar con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, los importes que les hubiere adelantado cuyo pago esté pendiente de justificación, con las cantidades pendientes de transferencia, en concepto de subvención, sea cual sea la línea y naturaleza de la subvención y el plan estatal al que correspondan.

Como consecuencia del cierre de los programas de ayuda cuyo plazo de justificación ha finalizado se han procedido a compensar en las anualidades 2022 y 2023 del PEAV 2022-2025 el importe de 51,06 millones de euros.

En el CUADRO N.º 3 (página 34) se reflejan todos los importes no justificados por las CC.AA. que han sido compensados tanto en el PEV 2018-2021 como en el PEAV 2022-2025.

Respecto a los programas de ayuda cuyo plazo de justificación aún no ha finalizado, una vez analizadas las justificaciones que sean remitidas en plazo, se determinará el importe definitivo correspondiente al saldo contable pendiente de justificar del Plan Estatal 2013-2016 y de su prórroga.

El saldo no justificado, en virtud de lo establecido en la Disposición adicional cuarta del Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, podrá ser compensado con las cantidades que proceda transferir, conforme a los compromisos financieros que vayan adquiriendo las comunidades autónomas durante la anualidad 2024 del PEAV 2022-2025.

CUADRO N.º 3 FONDOS COMPENSADOS PLAN ESTATAL 2013-2016 y PRÓRROGA 2017

COMUNIDAD AUTÓNOMA	FONDOS APLICADOS PEV 18-21	FONDOS APLICADOS PEAV 22-25			TOTAL FONDOS APLICADOS
	2019	2022	2023	TOTAL	
ANDALUCIA	17.577.810,84		18.351.388,52	18.351.388,52	35.929.199,36
ARAGON		1.876.640,02	256.749,51	2.133.389,53	2.133.389,53
ASTURIAS				0,00	0,00
BALEARES	690.316,26		1.254.503,79	1.254.503,79	1.944.820,05
CANARIAS			8.219.974,79	8.219.974,79	8.219.974,79
CANTABRIA			468.758,95	468.758,95	468.758,95
CASTILLA Y LEÓN	2.110.213,99		5.228.809,99	5.228.809,99	7.339.023,98
CASTILLA LA MANCHA	2.311.498,15			0,00	2.311.498,15
CATALUÑA	1.950.867,31			0,00	1.950.867,31
COMUNIDAD VALENCIANA	6.135.299,41		4.720.073,10	4.720.073,10	10.855.372,51
EXTREMADURA	1.195.532,49		3.298.925,64	3.298.925,64	4.494.458,13
GALICIA			0,00	0,00	0,00
MADRID	7.391.256,19			0,00	7.391.256,19
MURCIA			6.626.498,28	6.626.498,28	6.626.498,28
RIOJA (LA)	308.213,98		743.253,03	743.253,03	1.051.467,01
CEUTA			17.362,16	17.362,16	17.362,16
MELILLA				0,00	0,00
TOTAL	**39.671.008,62**	**1.876.640,02**	**49.186.297,76**	**51.062.937,78**	**90.733.946,40**

Cifras en euros

✓ Página 48, después del CUADRO N. 9: *A fecha de finalización de los trabajos de fiscalización (junio de 2023), el índice de ejecución de este Plan apenas alcanzaba el 57,27 % del importe estatal acordado en los convenios, principalmente, como consecuencia de los siguientes hechos:*

- *No se transfirieron fondos por importe de 232,14 millones de euros al no adquirir las CCAA los correspondientes compromisos financieros.*
- *De los fondos transferidos, no se ejecutaron actuaciones por importe de 210,57 millones de euros.*

  De estos, se ha procedido a la devolución de 57,68 millones de euros (41,55 millones mediante compensación a cargo de los libramientos correspondientes a Planes posteriores y 16,13 millones mediante reintegro al Tesoro Público) y quedan pendientes de justificación 152,89 millones de euros.

Adicionalmente, están pendientes de justificar 38,96 millones de euros de cofinanciación autonómica comprometida.

El siguiente gráfico muestra, por CCAA, el dato porcentual de los fondos comprometidos pendientes de justificar a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, en el que se observa que Murcia y Melilla son las que presentan mayor porcentaje frente a Castilla-La Mancha, Cantabria, Ceuta y Asturias.

Desde la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización del equipo del Tribunal de Cuentas hasta la actualidad (abril de 2024), como consecuencia del **seguimiento** realizado por el Ministerio, **de carácter continuo** como se ha expuesto anteriormente, hay que hacer constar que, los datos que se reflejan en el anteproyecto de Informe de Fiscalización, tanto en el texto como en el CUADRO N.º 9, el GRÁFICO Nº6, el ANEXO N.º VIII, el CUADRO N.º 10, el CUADRO N.º 11 y el CUADRO N.º 12, han variado considerablemente.

En concreto, del importe total transferido por el Ministerio de 808,40 millones de euros, las CCAA han procedido al reintegro al Tesoro Público de 18,01 millones de euros (16,13 millones + 1,88 millones). Así mismo, se ha procedido a compensar a cargo de los libramientos del PEV 2018-2021 y PEAV 2022-2025 un total de 90,73 millones de euros.

Además, en base a la documentación justificativa remitida por las CC.AA., el importe justificado de financiación ministerial, que a la fecha de los trabajos de fiscalización era de 595,97 millones de euros, en el momento actual es ya de 644,03 millones.

Igualmente, el importe justificado de financiación autonómica que era de 138,46 millones de euros, en el momento actual es de 151,90 millones.

Por tanto, como consecuencia del referido seguimiento realizado, el saldo pendiente de justificación de financiación ministerial del Plan Estatal 2013-2016 ha disminuido de

152,89 millones de euros a 55,62 millones de euros, y el saldo pendiente de fondos autonómicos ha disminuido de 38,95 millones a 25,52 millones.

Los datos actualizados, a fecha 22 de abril de 2024, del Plan Estatal 2013-2016 y de su prórroga 2017, tanto por comunidades autónomas como por programas, son los reflejados en el CUADRO N.º 4 (véase página 37) y en el CUADRO N.º 5 (véase página 38).

Cabe señalar, respecto al dato porcentual de fondos pendientes de justificación, que dichos valores han sufrido importantes modificaciones. En concreto, respecto a lo indicado en el último párrafo de la página 48 del anteproyecto de Informe de Fiscalización, la comunidad autónoma de la Región de Murcia, así como la ciudad Melilla han reducido considerablemente el importe pendiente de justificar, y por tanto dicho porcentaje.

Además, respecto a la ciudad de Melilla hay que resaltar que su bajo porcentaje de justificación en el momento de los trabajos de fiscalización (finalizados en junio de 2023) se debía a que esta ciudad solamente desarrolló actuaciones en el Programa de Fomento de la regeneración y renovación urbanas, cuyo plazo de finalización se encontraba prorrogado hasta el 31/12/2023.

CUADRO N.º 4 DATOS ECONÓMICOS PLAN ESTATAL 2013-2016 y PRÓRROGA 2017

CCAA	FINANCIACIÓN ESTATAL					FINANCIACIÓN AUTONÓMICA		
	IMPORTE TRANSFERIDO	FONDOS NO COMPROMETIDOS REINTEGRADOS	FONDOS JUSTIFICADOS	FONDOS SOBRANTES COMPENSADOS O REINTEGRADOS	FONDOS PENDIENTES DE JUSTIFICAR (*)	COMPROMISOS FINANCIACIÓN	FONDOS JUSTIFICADOS	FONDOS PENDIENTES DE JUSTIFICAR
ANDALUCÍA	115.903.394,64	0,00	79.974.195,28	35.929.199,36	0,00	26.061.391,76	21.861.992,93	4.199.398,83
ARAGÓN	37.154.384,85	106.857,48	34.870.252,47	2.133.389,53	43.885,37	9.637.567,34	5.647.724,47	3.989.842,87
ASTURIAS	38.007.420,00	0,00	37.783.503,42	0,00	223.916,58	11.402.226,00	11.397.238,44	4.987,56
BALEARES	14.761.703,45	279.285,26	11.902.125,17	1.944.820,05	635.472,97	0,00	0,00	0,00
CANARIAS	43.146.199,25	0,00	31.964.634,55	8.219.974,79	2.961.589,91	17.090.173,13	15.975.752,21	1.114.420,92
CANTABRIA	20.588.080,70	587,20	20.118.734,55	468.758,95	0,00	5.369.407,60	5.369.407,60	0,00
CASTILLA Y LEÓN	52.651.246,60	0,00	45.312.222,62	7.339.023,98	0,00	14.540.809,24	13.342.057,19	1.198.752,05
CASTILLA-LA MANC	33.034.556,42	0,00	30.723.058,27	2.311.498,15	0,00	5.194.198,65	5.058.692,42	135.506,23
CATALUÑA	167.002.300,00	0,00	161.586.855,78	1.950.867,31	3.464.576,91	50.100.690,00	46.405.260,81	3.695.429,19
EXTREMADURA	18.487.823,78	0,00	12.580.886,91	4.494.458,13	1.412.478,74	4.647.449,10	3.723.720,68	923.728,42
GALICIA	38.936.883,72	0,00	26.517.867,36	9.075.623,47	3.343.392,89	3.704.580,07	2.718.352,85	986.227,22
LA RIOJA	14.702.103,27	0,00	13.650.636,26	1.051.467,01	0,00	3.155.247,69	2.240.226,57	915.021,12
MADRID	91.260.375,28	0,00	56.377.057,80	14.450.631,19	20.432.686,29	0,00	0,00	0,00
MURCIA	33.627.771,13	0,00	15.124.167,96	6.626.498,28	11.877.104,89	7.771.899,27	3.472.163,92	4.299.735,35
VALENCIA	87.473.723,84	1.452.336,65	63.987.125,34	10.855.372,51	11.178.889,34	18.313.573,50	14.275.442,21	4.038.131,29
CEUTA	682.762,28	41.061,52	624.338,60	17.362,16	0,00	0,00	0,00	0,00
MELILLA	984.740,00	0,00	933.626,46	0,00	51.113,54	435.906,00	414.217,11	21.688,89
TOTAL	**808.405.469,21**	**1.880.128,11**	**644.031.288,80**	**106.868.944,87**	**55.625.107,43**	**177.425.119,35**	**151.902.249,41**	**25.522.869,94**

Cifras en euros

(*) Los fondos pendientes de justificar de la financiación ministerial, se han calculado minorando del importe transferido a las CCAA el importe justificado y el compensado o reintegrado.

CUADRO N.º 5 EJECUCIÓN POR PROGRAMAS PLAN ESTATAL 2013-2016 Y PRÓRROGA 2017

COMUNIDAD AUTÓNOMA	FINANCIACIÓN ESTATAL			FINANCIACIÓN AUTONÓMICA			FONDOS SOBRANTES MINISTERIO			
	IMPORTE TRANSFERIDO	IMPORTE JUSTIFICADO	IMPORTE PENDIENTE DE JUSTIFICAR (****)	IMPORTE COMPROMETIDO	IMPORTE JUSTIFICADO	IMPORTE PENDIENTE DE JUSTIFICAR	TOTAL	FONDOS APLICADOS	FONDOS REINTEGRADOS	
TOTAL	**806.525.341,10**	**644.031.288,80**	**55.625.107,43**	**177.425.119,35**	**151.902.249,41**	**25.522.869,94**	**106.868.944,87**	**90.733.946,40**	**16.134.998,47**	(***)
Cifras en euros										
PROGRAMA 2	401.484.373,45	364.749.923,47	4.061.746,48	0,00	0,00	0,00	32.672.703,50	30.372.925,95	2.299.777,55	
PROGRAMA 3	6.316.304,77	4.979.851,95	7.600,32	2.782.045,50	2.782.045,50	0,00	1.328.852,50	1.328.852,50	0,00	
PROGRAMA 4	171.237.676,41	132.233.557,69	2.902.830,06	78.603.945,74	67.091.910,58	11.512.035,16	36.101.288,66	34.395.514,03	1.705.774,63	
PROGRAMA 5	225.681.397,52	140.364.318,11	48.651.059,67	96.039.128,11	82.028.293,33	14.010.834,78	36.666.019,74	24.537.410,75	12.128.608,99	
PROGRAMA 6	1.328.388,95	1.231.806,54	1.870,90	0,00	0,00	0,00	94.711,51	93.874,21	837,30	
PROGRAMA 7	477.200,00	471.831,04	0,00	0,00	0,00	0,00	5.368,96	5.368,96	0,00	
FONDOS NO COMPROMETIDOS	1.880.128,11	(**)							1.880.128,11	(**)
TOTAL IMPORTE TRANSFERIDO	808.405.469,21									

(**) Los fondos no comprometidos por importe de 1.880.128,11€ fueron reintegrados al Tesoro Público.

(***)De los fondos sobrantes por importe de 106.868.944,87€, 90.733.946,40€ se han aplicado en planes posteriores (39.671.008,62€ se aplicaron para el pago de compromisos de la anualidad 2019 del PEV 18-21, 1.876.640,02€ para el pago de compromisos de la anualidad 2022 y 49.186.297,76€ para el pago de la anualidad 2023 del PEAV 22-25). Además, 16.134.988,47€ fueron reintegrados.

PROGRAMA 2. Ayuda al alquiler de vivienda
PROGRAMA 3. Fomento del parque público de vivienda en alquiler
PROGRAMA 4. Fomento de la rehabilitación edificatoria
PROGRAMA 5. Fomento de la regeneración y renovación urbanas
PROGRAMA 6. Apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios
PROGRAMA 7. Fomento de ciudades sostenibles y competitivas

- ✓ Párrafo segundo de la página 50: *Los importes pendientes de justificación se concentran en los restantes programas (2, 4 y 5). Si bien el plazo de ejecución del programa 5 se prorrogó en repetidas ocasiones hasta el 31.12.2023, el relativo a los programas 2 y 4 finalizó en 2018.*

  Respecto al programa 2 Ayuda al alquiler de vivienda y al programa 4 Fomento de la rehabilitación edificatoria, se debe aclarar que los plazos para la justificación de estos programas eran los establecidos en cada una de las liquidaciones suscritas con las CC.AA., posteriores, en muchos casos, a la anualidad 2018.

- ✓ Párrafo segundo de la página 51*: Para el periodo 2013-2016, el MITMA sí llevó a cabo el control de los calendarios vencidos para la mayoría de las CCAA, dejando constancia en las correspondientes actas de la Comisión Bilateral de Seguimiento de los saldos transferidos y no justificados. No obstante, no consta reunión de la citada Comisión con las CCAA de Asturias, Canarias y Murcia, que, por tanto, no devolvieron cuantía alguna. Las restantes CCAA procedieron a la devolución de 55,49 millones de euros, correspondientes a programas no justificados que tenían vencido el calendario de pagos y cuyos plazos de ejecución no se habían prorrogado.*

  Respecto a la celebración de las reuniones de la Comisión Bilateral de Seguimiento con las comunidades autónomas de Asturias, Canarias y Murcia se debe hacer constar que sí fueron convocadas y se realizaron.

  Las fechas de celebración de las Comisiones Bilaterales fueron:

  - Asturias: 19 de septiembre de 2019.
  - Murcia: 25 de septiembre de 2019.
  - Canarias: 19 de septiembre de 2019.

  En las referidas reuniones se realizó el seguimiento del calendario de pagos, pero no se determinaron importes a devolver, ya que los plazos de justificación establecidos en el calendario de las liquidaciones de estas comunidades autónomas eran posteriores a las fechas de celebración de la Comisión Bilateral.

  En el anexo 4 de este informe se aportan las actas de las Comisiones Bilaterales de Seguimiento de estas CC.AA. (hay que puntualizar que la tramitación de la firma del acta de la Comisión Bilateral de Seguimiento con la Comunidad Autónoma de Canarias no pudo materializarse).

- ✓ Párrafo tercero de la página 51: *Para el año 2017, por el contrario, no constan para la mayoría de las CCAA reuniones de la Comisión Bilateral para el seguimiento de los importes pendientes de justificación en programas cuyos calendarios de pago se encontraban vencidos, y en el caso de aquellas CCAA con las que consta se celebrara alguna reunión, no se determinó el saldo a devolver. Estos hechos han desencadenado que las CCAA no hayan*

procedido, con carácter general, a su reintegro, o que el MITMA no haya compensado estos importes pendientes con los libramientos posteriores.

Tal y como se explicó en la ALEGACIÓN 10, sí se convocaron reuniones con las comunidades autónomas para el seguimiento de las liquidaciones del Plan Estatal 2013-2016 y de su prórroga 2017, pero por los motivos ya puestos de manifiesto no se pudieron realizar compensaciones de fondos antes de la anualidad 2022.

- ✓ Párrafo quinto de la página 51: *El importe no justificado que figura compensado se realizó exclusivamente con cargo a los libramientos de 2019 (para nueve CCAA) y 2022 (para una CA). En los ejercicios 2020 y 2021 no se procedió a ninguna compensación ya que, excepcionalmente, debido a la crisis derivada del COVID-19, el libramiento a las CCAA se anticipó por su importe íntegro, sin esperar a la adquisición de los compromisos financieros (artículo 13 del Real Decreto-ley 11/2020). En las anualidades 2022 y 2023 tampoco hubo compensación.*

  Las compensaciones realizadas en las anualidades 2022 y 2023 se reflejan en el CUADRO N.º 3 (véase página 34), habiéndose realizado en total compensaciones con una comunidad en 2022 y con once comunidades autónomas en 2023.

- ✓ Página 52, párrafo segundo y CUADRO N.º 12: *En el siguiente cuadro se desglosa el importe pendiente de justificación, según se trate de programas con plazos de ejecución y calendarios vencidos, o programas que tienen prorrogados los plazos de ejecución, donde se observa que las CCAA tienen pendientes de devolución, al menos, 62,65 millones de euros para los que se ha superado el plazo máximo del calendario de pagos aprobado. Este importe podría verse incrementado si las CCAA no cumplen con sus compromisos de cofinanciación*[40].

  En el CUADRO N.º 5 de este informe (véase página 38) se reflejan los importes pendientes de justificar en cada uno de los programas del Plan, tanto correspondiente a la financiación ministerial como a la financiación autonómica.

  De un total de 55,62 millones de euros de financiación ministerial pendiente de justificar, la mayor parte, 48,65 millones de euros, corresponde al Programa 5 Fomento de la regeneración y renovación urbanas, cuyo plazo de justificación se encuentra prorrogado hasta el 30 de junio de 2024.

  En resumen, los datos actuales de importes no justificados según el vencimiento de los calendarios de pagos se reflejan en el siguiente CUADRO N. 6:

CUADRO N.º 6 IMPORTES NO JUSTIFICADOS DEL PEV 2013-2016 SEGÚN EL VENCIMIENTO DE LOS CALENDARIOS DE PAGOS.

FINANCIACIÓN ESTATAL			FINANCIACIÓN AUTONÓMICA		
PROGRAMAS CUYO CALENDARIO DE PAGOS ESTÁ VENCIDO	PROGRAMAS CUYO CALENDARIO DE PAGOS NO ESTÁ VENCIDO	TOTAL	PROGRAMAS CUYO CALENDARIO DE PAGOS ESTA VENCIDO	PROGRAMAS CUYO CALENDARIO DE PAGOS NO ESTÁ VENCIDO	TOTAL
6.966.447,44	48.658.659,99	55.625.107,43	11.512.035,16	14.010.834,78	25.522.869,94

Cifras en euros

Respecto de los programas de calendario de pagos vencido, el importe de la financiación estatal que estaba pendiente de justificación a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, en junio de 2023, 62,64 millones de euros (CUADRO N.º 12 de anteproyecto de Informe de Fiscalización), ha disminuido, a fecha de 22 de abril de 2024, hasta un importe 6,97 millones de euros (CUADRO N.º 6 de este informe).

Este importe de 6,97 millones de euros, correspondiente a los programas 2, 4 y 6, no ha podido ser objeto de liquidación al estar condicionado a la resolución de procedimientos de expedientes con recursos y compensación de deudas.

Respecto a los importes no justificados de financiación autonómica de los programas cuyo plazo ya está vencido, se debe señalar que, al realizar cada comunidad autónoma el cierre de las actuaciones de estos programas, el MIVAU ha tenido en consideración si la no justificación de estos compromisos asumidos con cargo a los propios presupuestos autonómicos afectaba o no a los libramientos de la aportación adicional estatal para, en consecuencia, determinar el importe que les correspondía devolver. En este sentido, el importe de 11,51 millones de su propia financiación no ejecutado por las comunidades autónomas (CUADRO N.º 6 de este informe) no tiene ninguna repercusión de devolución de fondos estatales, al haber cumplido ya con los requisitos de cofinanciación que les exigía el plan estatal.

- ✓ Párrafo segundo de la página 53: *Revisada la referida documentación justificativa, que sirvió de base para que el MITMA considerase cumplido el requisito de la adquisición de los compromisos financieros por parte de las CCAA, se advierte que estos certificados hacen referencia al número de solicitantes y a los potenciales beneficiarios, documentos que no responden a un acto administrativo constitutivo de derechos. De este modo, tal y como se observa en el Anexo X, las resoluciones de concesión fueron publicadas en fechas posteriores a los libramientos y por importes generalmente inferiores, y, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, para dos de los casos analizados, las correspondientes CCAA no*

habían abonado aún las ayudas a los beneficiarios a pesar de haber transcurrido más de cinco años.

El Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, amplió el plazo para el reconocimiento de ayudas del programa de ayuda al alquiler de vivienda y del programa de fomento de la rehabilitación edificatoria del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 **hasta el 31 de diciembre de 2018**. Esta ampliación, se recoge en la disposición transitoria segunda, que establecía lo siguiente:

> *El reconocimiento de ayudas del programa de ayuda al alquiler de vivienda y del programa de fomento de la rehabilitación edificatoria del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 de aquellas convocatorias publicadas durante los ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017 se podrá realizar hasta el 31 de diciembre de 2018, siempre y cuando se realice con cargo al presupuesto comprometido por el Ministerio de Fomento, en los ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017, en el convenio correspondiente suscrito entre la Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla de que se trate y el Ministerio de Fomento para la ejecución del Plan Estatal 2013-2016 o de su prórroga y ello sea compatible con la liquidación del correspondiente convenio*

Los casos analizados y reflejados en el ANEXO N.º X del anteproyecto de Informe de Fiscalización, correspondientes a convocatorias publicadas en los ejercicios 2015, 2016 y 2017, recogen fechas de resolución anteriores al plazo de 31 de diciembre de 2018, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria segunda.

Respecto al pago de las ayudas a los beneficiarios, se debe aclarar que la no comunicación por parte de las CC.AA. de la justificación de importes al Ministerio no significa que estas no hayan realizado el abono a los beneficiarios.

ALEGACIÓN 13.

En relación al epígrafe II.6.6. Remanentes de fondos no justificados por las CCAA a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización (página 53):

Tal y como se ha indicado en las ALEGACIONES 10, 11 y 12 referidas a los epígrafes II.6.3, II.6.4 y II.6.5, como consecuencia del seguimiento realizado, el remanente de fondos no justificados por las CCAA se ha actualizado y regularizado.

Los datos por CC.AA. y planes de vivienda son los reflejado en el CUADRO N.º 7 de este informe (véase página 43). Estos datos difieren significativamente de los indicados en el CUADRO N.º 13 y el anexo N.º XI del anteproyecto de Informe de Fiscalización.

CUADRO N.º 7 FONDOS PENDIENTES DE JUSTIFICACIÓN POR LAS CCAA.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PENDIENTE DE JUSTIFICAR PLANES ANTERIORES	PENDIENTE DE JUSTIFICAR PLAN ESTATAL 2013-2016 y PRÓRROGA 2017	PENDIENTE DE JUSTIFICAR PEV 2018-2021	TOTAL PENDIENTE DE JUSTIFICAR
ANDALUCÍA	2.085.253,49	0,00	117.029.266,82	119.114.520,31
ARAGÓN		43.885,37	7.053.537,19	7.097.422,56
ASTURIAS		223.916,58	26.354.202,69	26.578.119,27
BALEARES		635.472,97	2.011.910,85	2.647.383,82
CANARIAS		2.961.589,91	64.006.201,84	66.967.791,75
CANTABRIA		0,00	47.448,84	47.448,84
CASTILLA Y LEÓN		0,00	10.724.719,58	10.724.719,58
CASTILLA-LA MANCHA		0,00	47.429.644,78	47.429.644,78
CATALUÑA		3.464.576,91	5.026.144,25	8.490.721,16
EXTREMADURA		1.412.478,74	15.958.334,63	17.370.813,37
GALICIA		3.343.392,89	13.385.708,20	16.729.101,09
LA RIOJA		0,00	6.256.983,91	6.256.983,91
MADRID	55.648,81	20.432.686,29	102.671.505,58	123.159.840,68
MURCIA		11.877.104,89	42.799.871,16	54.676.976,05
VALENCIA		11.178.889,34	97.589.311,68	108.768.201,02
CEUTA	1.369.878,31	0,00	121.039,11	1.490.917,42
MELILLA		51.113,54	542.545,08	593.658,62
TOTAL	**3.510.780,61**	**55.625.107,43**	**559.008.376,19**	**618.144.264,23**

Cifras en euros

Es este sentido, de los 833,31 millones de euros pendientes de justificación a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, quedan actualmente pendientes de justificar, 618,14 millones de euros, de los cuales, prácticamente la totalidad corresponden al PEV 2018-2021, cuyas actuaciones se encuentran en ejecución. Paralelamente, de los 55,62 millones del Plan Estatal 2013-2016 pendientes de justificar, la mayor parte (48,65 millones) corresponden al Programa 5 Fomento de la regeneración y renovación urbanas, cuyo plazo de justificación se encuentra prorrogado hasta el 30/06/2024.

Igualmente, como se ha indicado en la ALEGACIÓN 10, con nueve comunidades autónomas se han aprobado las liquidaciones ”provisionales” condicionadas de los convenios para la ejecución del PEV 2018-2021.

Una vez que se proceda a la liquidación del importe de las compensaciones previstas en los artículos 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, (cuyo plazo de solicitud está prorrogado hasta el 31 de enero de 2025), se podrán concretar las liquidaciones finales de los convenios del PEV 2018-2021, que incluirán, tal y como indica el apartado 3 del artículo 2 del Real Decreto 401/2021, la liquidación de las compensaciones que proceda realizar.

El **MIVAU** continuará realizando el **riguroso seguimiento y control de todos los fondos que han sido transferidos a las CCAA para la ejecución de los planes de vivienda**.

ALEGACIÓN 14.

En relación a las conclusiones del subapartado III.1. RELATIVAS A LA RELACIÓN ENTRE EL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y LAS DIFERENTES ESTRATEGIAS NACIONALES Y SUPRANACIONALES EN MATERIA DE VIVIENDA (páginas 55 y 56):

Véase ALEGACIÓN 1, ALEGACIÓN 2, ALEGACIÓN 3 y ALEGACIÓN 4.

ALEGACIÓN 15.

En relación a las conclusiones del subapartado III.2. RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2018-2021 (páginas 56 a 58):

Véase ALEGACIÓN 5 y ALEGACIÓN 6.

ALEGACIÓN 16.

En relación a las conclusiones del subapartado III.3. RELATIVAS A LA ADECUACIÓN DE LOS INDICADORES PROPUESTOS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA (páginas 58 y 59):

Véase ALEGACIÓN 7.

ALEGACIÓN 17.

En relación a las conclusiones del subapartado III.4. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2018-2021 POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (páginas 59 a 62):

Véase ALEGACIÓN 9, ALEGACIÓN 10, ALEGACIÓN 11, ALEGACIÓN 12 y ALEGACIÓN 13.

En síntesis:

- Desde la gestación y puesta en marcha del PEV 2018-2021 este Departamento está trabajando para dar cumplimiento a lo establecido tanto en el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 como en los convenios suscritos para la ejecución del referido Plan.

- El MIVAU ha solicitado puntualmente, a las CC.AA. la documentación requerida de control evaluación, así como la referente a los estados de ejecución y justificación de los diferentes programas, para realizar el seguimiento del Plan y la determinación de las liquidaciones, conforme a lo establecido en los convenios suscritos, así como en el Real Decreto 106/2018.
- Los cambios normativos producidos como consecuencia de la crisis económica y sanitaria derivada del COVID-19 motivaron que no pudieran determinarse las liquidaciones de la anualidad 2020 y 2021, aprobándose medidas mediante reales decretos-leyes, que condicionan la liquidación final de los convenios para la ejecución del PEV 2018-2021 y que se han ido prorrogando sucesivamente.
- Con la última modificación aprobada por el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía, el plazo para la presentación de la información al Ministerio será hasta el 31 de julio de 2025, sin perjuicio que puedan producirse nuevas prórrogas.
- Una vez cumplido el referido plazo, se podrán concretar las liquidaciones de los convenios del PEV 2018-2021. A pesar de encontrarse los plazos prorrogados, se han aprobado las liquidaciones condicionas de los convenios para la ejecución del PEV 2018-2021 con 9 CCAA. Estas liquidaciones “provisionales” condicionadas a lo regulado en la normativa aprobada, serán objeto de revisión, una vez cumplidos los plazos establecidos.
- Tal y como se desprende del estado de ejecución actual de los planes de vivienda (reflejado en los cuadros aportados en la ALEGACIÓN 11 y la ALEGACIÓN 12), el Ministerio realiza el seguimiento de los fondos transferidos, solicitando, revisando y actualizando continuamente la información justificativa que remiten las comunidades autónomas.
- Desde la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, junio de 2023, el importe pendiente de justificación por parte de las comunidades autónomas en la actualidad, abril de 2024, ha disminuido en más de 215,00 millones de euros.
- El MIVAU continuará realizando el riguroso seguimiento y control de todos los fondos que han sido transferidos a las CC.AA. para la ejecución de los planes de vivienda, teniendo en consideración lo indicado a tal efecto en la recomendación 7 del anteproyecto de Informe de Fiscalización (página 62).

ALEGACIÓN 18 y ÚLTIMA.

En relación con el apartado III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES (página 55), en su conjunto:

Es obligado exponer, finalmente, que el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, creó el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana como departamento encargado de la **propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de vivienda**, agenda urbana, calidad de la edificación y suelo.

Posteriormente, el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, crea la estructura orgánica básica del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, y, en febrero de 2024, el Real Decreto 208/2024, de 27 de febrero, ha desarrollado la estructura orgánica básica del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, determinando sus órganos superiores y directivos hasta el nivel orgánico de subdirección general, y definiendo las competencias de cada uno de estos órganos.

Concretamente, **ha sido creada** *ex novo* **la Dirección General de Planificación y Evaluación,** dependiente de la Secretaría General de Agenda Urbana, Vivienda y Arquitectura, **que asume las *funciones de la obtención, la gestión y el mantenimiento de los datos necesarios para definir los aspectos fundamentales de la planificación y programación estatales en materia de vivienda con objeto de favorecer el ejercicio del derecho constitucional en todo el territorio nacional*, *y garantizar los derechos ciudadanos*** *contemplados en el artículo 8 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo,* ***por el derecho a la vivienda; y en particular,*** *ejercerá de las siguientes funciones:*

> *a) Articular los procedimientos y sistemas necesarios para dar cumplimiento a la obligación que compete a todas las administraciones competentes de compartir la información que cada administración o entidad disponga o elabore en materia de vivienda.*
>
> *b) Obtener la información que en desarrollo del servicio de interés general está establecida en la Ley 12/2023, de 24 de mayo.*
>
> *c) Elaborar y mantener actualizado un inventario de parque público de vivienda.*
>
> *d) Elaborar una memoria sobre las características del parque público de vivienda y su utilización, debidamente actualizada, que permita la conformación de un mapa de la vivienda social para facilitar su acceso por parte de la ciudadanía. Asimismo, se recogerá la información sobre las actuaciones previstas para reforzar el parque de vivienda social en los próximos años.*
>
> *e) Elaborar la información a suministrar, en cumplimiento del principio de colaboración y cooperación, así como en garantía del de trasparencia, sobre el presupuesto invertido anualmente en los diferentes programas de política de vivienda, a través de los instrumentos*

de colaboración con las administraciones competentes, tal y como detalla el artículo 33 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo.

f) Conformar una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda con el objeto de incrementar la información disponible para el desarrollo del Sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda.

g) Potenciar la colaboración público-privada para la óptima ejecución de los proyectos relativos a la nueva economía en su ámbito competencial.

h) Proponer, coordinar e impulsar la ejecución y seguimiento de las medidas e iniciativas de los departamentos ministeriales y organismos involucrados, en los ámbitos de su competencia.

i) El análisis, evaluación y gestión de datos sobre el impacto de las políticas públicas en la consecución de los objetivos en materia de vivienda y agenda urbana.

j) Potenciar la escala, la expansión europea e internacional y las sinergias de las distintas iniciativas en el ámbito de las competencias de vivienda y agenda urbana.

k) La elaboración de la propuesta de presupuestos que se gestionan en el órgano directivo, así como las propuestas de contratación, su seguimiento y justificación, sin perjuicio de las competencias que en materia de gestión y tramitación de los créditos y gastos asignados le correspondan a la Subsecretaría u otros órganos superiores o directivos del Departamento y en coordinación con ellos.

Para el desempeño de las funciones que le son propias la Dirección General de Planificación y Evaluación desarrollará el ejercicio de sus trabajos en coordinación con los demás órganos del Ministerio, de forma más significativa con la **Dirección General de Vivienda y Suelo**, encuadradas ambas en la **Secretaría General de Agenda Urbana, Vivienda y Arquitectura** del MIVAU**.**

"La acción administrativa de esta nueva Dirección General facilitará el perfeccionamiento de la futura actuación global del MIVAU en alineamiento con las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, en aras de una planificación y un diseño óptimos sustentados en dos pilares de actuación: 1) la definición de objetivos ex ante, y la definición, cuantificación, y seguimiento de impactos a corto y medio/largo plazo, así como 2) la coordinación y la cooperación del conjunto de los agentes implicados en la política de vivienda a través de nuevos sistemas para compartir información y/o mejoras de los existentes"

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL EX MINISTRO DE FOMENTO,

D. ÍÑIGO JOAQUÍN DE LA SERNA HERNAIZ

ALEGACIONES

D. Íñigo Joaquín de la Serna Hernaiz, en mi condición de ex Ministro de Fomento durante el periodo de septiembre de 3 de noviembre de 2016 (Real Decreto 417/2016) a 1 de junio de 2018 (Real Decreto 352/2018) y habiendo tenido conocimiento del anteproyecto de informe de fiscalización de las actuaciones de planificación seguimiento y evaluación del Plan Estatal de vivienda 2018 2021 realizadas por los órganos de la Administración General del Estado, formulo las siguientes alegaciones al respecto:

Primera.- El ámbito temporal del Anteproyecto de Informe se refiere al periodo 2018-2021, tal y como se especifica en el apartado 1.2 del mismo y sin perjuicio de la verificación de determinados extremos que inciden en la planificación del Plan de Vivienda, por lo cual, tan solo las actuaciones que se circunscriben al periodo referido y hasta el 1 de junio de 2018 estarían dentro del ejercicio de mi cargo como ex Ministro de Fomento, sin que pueda entenderse que el resto de actuaciones que se comprueban, antes o después, y que se efectúan en el marco del Plan de Vivienda, guardan relación con mi mandato. En este sentido las presentes alegaciones se refieren al ámbito temporal del que tengo conocimiento.

Segunda.- En relación con la tramitación, interesa destacar que los borradores de textos legales que dieron lugar a la norma definitiva de aprobación del Plan de Vivienda fueron tres y que, o bien estos fueron remitidos a las Comunidades Autónomas (quienes además cuentan con otras formas de participación) y a los agentes del sector directamente mediante correo electrónico, o bien se sometieron a observaciones de las Comunidades Autónomas o terceros por medio de los diferentes mecanismos establecidos legalmente para ello (consulta pública, audiencia, información pública…). Todo ello con la finalidad de alcanzar una alta participación y consenso en la elaboración de la norma, lo cual se realiza con éxito, dado que el Real Decreto no ha sido impugnado una vez aprobado, como el mismo Anteproyecto de Informe destaca (véase apartado II.3.2, página 25) y que dichos trámites participativos han permitido conocer la postura discrepante y disconformidades de algunas Comunidades Autónomas.

La transparencia en la tramitación del texto fue amplia, si bien no significa que dichas alegaciones hayan de ser atendidas o que la incorporación de todos los cambios en la redacción del texto requieran nuevos trámites de audiencia o consulta, pues determinadas modificaciones pueden proceder de informes técnicos que se deban obtener con posterioridad a los trámites referidos de participación pública (por ejemplo, el dictamen de Consejo de Estado que no admite tramitación posterior) e incluso algunas modificaciones pueden proceder de la deliberación misma del Consejo de Ministros en su condición de órgano colegiado, lo que no requeriría un nuevo trámite colaborativo.

Tercera.- En relación con las actuaciones para la ejecución del contenido del Plan de Vivienda ha de tenerse en cuenta que la aprobación del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-202 no supone la culminación del mismo, sino que es simplemente uno de los pasos para su realización efectiva, siendo esenciales en este sentido los convenios que se firman para la ejecución del Plan.

Estos convenios se firman tras los correspondientes Acuerdos de Consejo de Ministros entre el 30 de julio y el 2 de agosto de 2018, es decir, con posterioridad al 1 de junio de 2018 (fecha de cese en mi cargo), por lo que desconozco el alcance y contenido de las acciones realizadas en el desarrollo del Plan.