

Articulación competencial en política de vivienda: doctrina constitucional

Como es sabido, la puesta en marcha del Estado de las autonomías concebido en la Constitución española supuso una modificación sustancial en la estructura y articulación de las competencias de los distintos entes territoriales sobre los diversos sectores de intervención pública. La Constitución de 1978 configura un sistema que, con carácter general, y a efectos de lo que ahora se analiza, se basa en las siguientes premisas: definición de las materias que, en todo caso, quedan reservadas al Estado (art. 149.1); y definición de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas, a través de los correspondientes Estatutos de Autonomía, pueden asumir competencias (art. 148.1). Entre estas materias, el citado artículo 148.1 recoge la relativa a la «ordenación de la vivienda», competencia que ha sido asumida por todas las Comunidades Autónomas como «exclusiva», esto es, integrando la facultad de normar el sector y la de aplicar las correspondientes disposiciones.

Una simple lectura del texto constitucional pudiera dar la impresión de que la Administración estatal había quedado desplazada, en favor de las Comunidades Autónomas, en cuanto a sus posibilidades de llevar a cabo una política unitaria en el ámbito de

la vivienda. Lo cierto es que, ya vigente la Constitución, el Gobierno aprobó en 1980 un programa trienal de Viviendas de Protección Oficial, cuya ejecución no fue cuestionada por ninguna Comunidad Autónoma. Sin embargo, esta actitud pacífica por parte de los ejecutivos regionales, que pudiera explicarse por la fase, aún de consolidación, en que se encontraba entonces la Administración Autónoma, resultó ser engañosa: todas las posteriores actuaciones del Estado en el sector han suscitado la oposición de diversas Comunidades Autónomas, formalizada en ocasiones mediante la interposición del oportuno conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional.

La doctrina jurisprudencial sobre los aspectos sometidos a la consideración del Alto Tribunal se recoge fundamentalmente en la Sentencia 152/1988, de 20 de julio, aun cuando quedan por dilucidar determinadas cuestiones de no escasa entidad. El conocimiento de los criterios jurisprudenciales al respecto es especialmente relevante en un momento como el presente, en el que se está reconsiderando el diseño de una política de vivienda, que, por elementales razones de eficacia, ha de integrar de forma armónica las actuaciones de las diversas administraciones públicas. Pa-

rece pues, oportuno reflexionar sobre tales criterios, con especial énfasis en aquellos aspectos que aluden a las diversas modalidades y grados de articulación de las competencias correspondientes a cada ámbito. Cabe adelantarse, de entrada, una conclusión: el planteamiento con que se aborde esta materia no puede ser ni simplista ni excluyente. No cabe un planteamiento simplista, porque no es posible aislar un sector material de la actuación pública, de otras manifestaciones de «poder» o de «competencia» de un determinado ente territorial. En palabras del Tribunal Constitucional, el hecho de que una Comunidad Autónoma tenga competencia exclusiva en una materia «no constituye, sin embargo, impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia», fundamentalmente, al margen de otras consideraciones, porque al Estado le corresponde constitucionalmente la facultad de dirección general de la economía, que implica la determinación de los criterios de ordenación de los distintos sectores económicos, entre los que obviamente se incluye el de la vivienda (1). Y no puede ser excluyente respecto a la actividad de ninguna de las administraciones públicas en que se organiza territorialmente el Estado, porque el régimen autonómico no supone la creación de



un campo propicio para la permanente confrontación en defensa de concretas actividades competenciales.

Antes bien, la concepción constitucional del Estado autonómico exige la búsqueda de fórmulas de cooperación y colaboración que, sin merma de las peculiaridades de cada ámbito competencial, permitan la definición de las distintas políticas sectoriales con subordinación al interés general y encaminadas al logro de la mayor eficacia en la gestión de los recursos disponibles (2). Con mayor razón en una materia como ésta, respecto a la cual la Constitución vincula a todos los poderes públicos a la creación de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Veamos, pues, los aspectos que han sido objeto de debate entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con una previa descripción de los antecedentes de hecho y una posterior referencia a las cuestiones aún «sub iudice».

Los términos del debate

A finales de 1983 el Gobierno de la Nación aprobó el plan cuatrienal de viviendas 1984-1987 (3). Este plan contemplaba la financiación de actuaciones relacionadas con la construcción, la rehabilitación y el acceso a

Viviendas de Protección Oficial, arbi-trando diversos instrumentos financieros, con cargo a recursos presupuestarios estatales o a recursos procedentes de entidades de crédito oficiales y privadas. La prestación otorgada se materializaba en las siguientes ayudas:

- *Préstamos cualificados* concedidos a los promotores o a los adquirentes, bien por el Banco Hipotecario de España, bien por los intermediarios financieros en condiciones específicas estipuladas previamente con la Administración; se fijaban las características de los citados préstamos —plazo de amortización, garantías, tipo de interés— y las circunstancias y requisitos que debían presidir su concesión.

- *Subsidiación de los tipos de interés* devengados por los préstamos cualificados, otorgada con cargo a sus recursos por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, respecto de la que se fijaban, asimismo, los

criterios de concesión —nivel de renta del beneficiario y precio de venta o coste de adjudicación.

- *Subvención personal a los adquirentes*, concedida también por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, de acuerdo con requisitos prefijados —nivel de renta, composición familiar, precio de venta o coste de adjudicación—, y tendente a disminuir la aportación inicial de los adquirentes de Viviendas de Protección Oficial.

En la mecánica del plan cuatrienal jugaba un papel básico el denominado «módulo ponderado», consistente en un parámetro que reflejaba el coste total por metro cuadrado útil de construcción y que se fijaba a través de una valoración integrada de los distintos factores que contribuyen a formar el precio de aquélla. El módulo, que debía ser establecido anualmente por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, condicionaba la cuantía de los préstamos y de la subsidiación de intereses, la concesión de la subvención personal a los adquirentes de viviendas y el precio máximo de venta de las mismas. En este sentido, se fijaron siete módulos distintos, correspondientes, respectivamente, a otras tantas áreas geográficas homogéneas, clasificadas de mayor a menor valor, en razón a la situación de los distintos factores que intervienen en la determinación del precio de la vivienda; cada área geográfica homogénea es, en realidad, el ámbito territorial donde se aplica un módulo determinado.

Respecto a las Comunidades Autónomas, la normativa estatal sentaba únicamente la previsión de que las actuaciones protegibles así reguladas podrían ser gestionadas por aquéllas.

Por su parte, el Gobierno del País Vasco procedió, con posterioridad, a modificar las áreas geográficas establecidas por la normativa estatal. Estas actuaciones se amparaban, según el pre-

(3) El plan se articuló a través de las siguientes normas:

- Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOE 5 de enero de 1984).

- Orden Ministerial de 24 de enero de 1984, sobre las condiciones financieras de las operaciones incluibles en el Programa de Construcción de Viviendas de Protección Oficial 1984-1987 (BOE 1 de febrero de 1984).

- Orden Ministerial de 27 de enero de 1984, sobre tramitación de las actuaciones y financiación en materia de vivienda a que se refiere el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre (BOE 1 de febrero de 1984).

- Orden Ministerial de 7 de marzo de 1984, por la que se determina el módulo y su ponderación en las Viviendas de Protección Oficial acogidas al Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, para 1984 y en el marco del Plan Cuatrienal de Viviendas 1984-1987 (BOE 8 de marzo de 1984).

- Orden Ministerial de 12 de abril de 1984, sobre tramitación de subsidiación y subvenciones para la adquisición de Viviendas de Protección Oficial (BOE 30 de abril de 1984).

(1) SSTC 95/86, de 10 de julio y 75/1989, de 24 de abril. El análisis de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe efectuarse de acuerdo con la regla de interpretación combinada de la Constitución y los Estatutos de Autonomía y, residualmente, de las Leyes Orgánicas a que se refiere el artículo 150.2 de la Constitución (STC 15/89, de 26 de enero).

(2) El Tribunal Constitucional ha considerado deseable la búsqueda, desde una actitud de lealtad constitucional, de instrumentos técnicos de colaboración y cooperación entre las distintas administraciones públicas (SSTC 11/1986, de 28 de enero; 211/1990, de 20 de diciembre; y 76/1991, de 11 de abril).

ámbito de la norma autonómica (4) en la competencia exclusiva que en materia de vivienda ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco conforme a su Estatuto de Autonomía, y tenía por finalidad «llevar a cabo, desde planteamientos acordes con la realidad del mercado inmobiliario en Euzkadi, una definición de las áreas geográficas homogéneas en las que sea de aplicación un módulo que garantice la viabilidad de las operaciones de construcción de Viviendas de Protección Oficial».

Tanto las disposiciones estatales como la normativa vasca aludidas fueron objeto de conflictos positivos de competencia formuladas por el País Vasco y por el Gobierno de la Nación, respectivamente, ante el Tribunal Constitucional. El debate suscitado respecto de las normas aludidas —estatales y autonómicas— encajaba en el esquema típico de un conflicto de competencia, ya que se discutía la prevalencia de una específica competencia autonómica —la relativa al sector de la vivienda— respecto de unas genéricas competencias estatales —la relativa a la ordenación básica y dirección general de la economía (art. 149.1.13 de la Constitución), y la de-

rivada de la facultad de establecer garantías básicas de igualdad en relación con el derecho a disfrutar de una vivienda digna (art. 149.1.1 en relación con el 47 de la Constitución)—. El País Vasco entendía que su competencia estatutaria le facultaba constitucionalmente para desarrollar una política propia en la materia, incluidos el fomento y la construcción de viviendas, ya que éstas no son sino medidas de concreción de dicha política. Pero lo cierto es que, tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades estatales de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos. A mayor abundamiento, el Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre (BOE 21 de diciembre de 1981), por el que se transfirieron a la Comunidad Autónoma del País Vasco los servicios del Estado en materia de vivienda, específica expresamente que la competencia exclusiva que, en materia de vivienda, corresponde al País Vasco, se ejercerá en el marco constitucional de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica y de la igualdad en el ejercicio del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Ciertamente, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, los Reales Decretos de traspasos no reconocen ni atribuyen competencias (5), siendo su valor el meramente interpretativo, pero la expresión mencionada ponía sobre la pista de los términos en los que se planeaba la cuestión: se trataba de definir el alcance de las competencias estatales y los condicionamientos que, derivados de aqué-

llas, podían limitar legítimamente el ejercicio de la competencia autonómica. Todo ello en referencia, por supuesto, a las normas impugnadas.

Los aludidos conflictos, acumulados por el Tribunal Constitucional, fueron resueltos mediante Sentencia 152/1988, de 20 de julio. Esta Sentencia se pronuncia sobre cada uno de los extremos sometidos al Tribunal, en un difícil ejercicio por coherente los principios opuestos en litigio, con un resultado que si a veces parece confuso o contradictorio, otras puede ser adjetivado de salomónico. A continuación se examinan los términos de dicha sentencia, a cuyos efectos se contemplan los siguientes apartados:

- Delimitación de las competencias estatal y autonómica.
- Necesidad de una conjunción de actuaciones.
- Aplicación del modelo de competencias concurrentes.

Delimitación de las competencias estatal y autonómica

Por lo que se refiere al reconocimiento de la competencia del Estado para intervenir en el sector de la vivienda, hay que remitirse a la más remota jurisprudencia constitucional, que ya desde sus inicios acuñó la noción de «Constitución económica» (STC 1/1982, de 28 de enero, para referirse a «las normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica», destacando que este marco implica la «existencia de unos principios básicos que han de aplicarse con carácter unitario». Consideraba el Tribunal que «esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más importante

(4) Orden del Departamento de Política Territorial y Transportes de 11 de febrero de 1987. En las áreas geográficas homogéneas fijadas por el Estado (denominadas, de mayor a menor, 0₁-0₂-0₃-A₁-A₂-B₁ y B₂), los municipios vascos de más de 20.000 habitantes quedaban incluidos en el área geográfica A₁ y los restantes en el área geográfica A₂. La Orden vasca establecía tres áreas geográficas, que correspondían respectivamente a las denominadas 0₁-0₂ y 0₃ de la Orden Ministerial de 7 de marzo de 1984, incluyendo en la primera el municipio de San Sebastián, en la segunda, los municipios de más de 20.000 habitantes, y en la tercera, los restantes municipios. De esta forma, el municipio de San Sebastián ascendía tres puestos en la escala y los demás municipios se colocaban dos áreas por encima de las que correspondían según la Orden Ministerial de referencia.

(5) Es numerosa la jurisprudencia sobre este extremo; entre otras, las SSTC 25/1983, de 7 de abril; 113/1983, de 6 de diciembre; 48/1985, de 28 de marzo; y 56/1989, de 16 de marzo.

en aquellos como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial», y afirmaba que «la unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores». Precisamente, de todo ello deriva que la Constitución haya reservado al Estado (art. 149.1.13) «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

A partir de este prematuro pronunciamiento y, ante la inexistencia de una planificación económica en sentido formal, el Tribunal ha interpretado este precepto como portador de una competencia estatal de *ordenación y dirección general de la economía*, noción que, cabe entender, desborda el más amplio concepto formal e incluso material del precepto (6), y del que se han hecho múltiples aplicaciones a los distintos sectores económicos, sobre los que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias (7).

Al amparo de este criterio jurisprudencial, se justifica esta intervención estatal en materia de vivienda en la «incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor de desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo». Las facultades estatales deriva-

das de este título incluyen no sólo la potestad para dictar normas que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación, sino también las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos.

Aún argumenta el Tribunal otro título constitucional a favor de la competencia estatal, cual es el relativo a la ordenación básica del crédito. La vinculación de la actividad de fomento de la construcción de viviendas a la movilización de recursos públicos y privados puede justificar la intervención estatal en uso de su competencia sobre las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 de la Constitución). Quede claro que los conceptos «legislación básica», «norma básica», o «bases», utilizados indistintamente por la Constitución como reservados a la competencia del Estado en relación con la regulación de determinadas materias o sectores, deben ser considerados, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, y prescindiendo de los requisitos formales exigibles, como el conjunto de normas que, referidas a los aspectos centrales y nucleares del régimen jurídico de las distintas instituciones, garantizan la existencia en todo el territorio nacional de un mínimo común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales, a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en cada materia le asigne su Estatuto. A partir de estas afirmaciones, evidentemente, se trata de definir en qué aspectos puede entenderse que el Estado ha actuado de acuerdo con las competencias que le corresponden o se ha extralimitado en el ejercicio de las mismas.

Así pues, el Tribunal, a pesar de afirmar que «el Estado no es titular de

una competencia específica en materia de vivienda», viene a sentar la concurrencia de la competencia general del Estado con la exclusiva competencia autonómica, en base a los criterios expuestos, y concede a aquella prevalencia, extremos ambos, concurrencia y prevalencia, cuya plasmación en la práctica más adelante se verá.

En lo tocante a la competencia autonómica en la materia, el Tribunal indica, como no podía ser menos, que la legitimación de la intervención estatal no significa que las Comunidades Autónomas vayan a quedar desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector, ya que «*pueden definir* y llevar a cabo una política de vivienda propia *complementando* las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos...», pero además, para la ejecución de la normativa estatal que les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos».

Necesidad de una conjunción de actuaciones

La reproducción literal de la Sentencia ha sido ciertamente intencionada, ya que no se alcanza a ver claramente cómo las Comunidades Autónomas pueden definir su política de vivienda —entendida como facultad de elegir entre varias opciones posibles, y de aplicar a ellas sus recursos— si su competencia queda limitada a *comple-*

(6) Sobre el particular «La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal», Jesús García Torres (RECD, n.º 17, págs. 241-269).

(7) Ver, a título de ejemplo, pronunciamientos similares en relación con: la agricultura y la ganadería (SSTC 29/1986, de 20 de febrero y 14/1989, de 26 de enero); el marisqueo y la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio); la planificación hidrológica (STC 227/1988, de 29 de noviembre); y el turismo (STC 75/1989, de 24 de abril).

mentar o ejecutar las normas estatales (8). En este mismo sentido se pronuncia el voto particular que a la referida Sentencia formuló el magistrado Rubio Llorente, considerando que las disposiciones estatales no podían legitimarse en la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.13 de la Constitución; afirma así dicho magistrado: «No ignoro la incidencia que sobre la industria de la construcción tiene el sistema de protección pública de la vivienda, pero esta incidencia no autoriza en modo alguno a considerar que un plan de actuación completo, desarrollado hasta los últimos extremos procedimentales y financiado con fondos estatales equivalga al establecimiento de las bases a que han de ajustarse los planes de las Comunidades Autónomas o signifique una mera coordinación de la actuación de éstas, a las que realmente no se les asigna otro papel que el de meras ejecutoras del plan estatal único. Esta identificación de la actuación estatal con lo que realmente no es, lleva a la consecuencia inevitable de que esta actuación ha de ser aceptada o rechazada en su conjunto, y que el esfuerzo por salvar la competencia autonómica en materia de vivienda conduzca a soluciones contradictorias...». El temor expresado no carece de fundamento, como se comprueba en el análisis que efectúa el Tribunal de los preceptos impugnados y se ha confirmado en decisiones jurisprudenciales posteriores (9).

El planteamiento exige, conforme afirma el propio Tribunal, «la conjun-

ción de actuaciones de las autoridades estatales y autonómicas para la consecución, entre otros, del mismo fin que impone el artículo 47 de la Constitución». La fórmula para articular esta conjunción de esfuerzos queda explicitada en la Sentencia mediante la exposición de un modelo teórico del que no resulta fácil extraer conclusiones válidas, porque el esquema del reparto de competencias propuesto se diseña sobre líneas escasamente definitorias, cuyos márgenes juegan en todo momento a favor y en contra, ya del Estado, ya de la Comunidad Autónoma; y porque, finalmente, como se verá al analizar su aplicación práctica, resulta obligado hacer un estudio pormenorizado y casuístico de cada uno de los aspectos de la cuestión, lo que supone, en definitiva, que no se han asentado para el futuro los criterios delimitadores fundamentales. Señala, así, el Tribunal, que, habida cuenta de la competencia autonómica en materia de vivienda, la posibilidad del Estado de «incidir sobre la misma, mediante una regulación propia, se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica. A este respecto y sólo en relación con el mismo, el Estado puede destinar es-

(9) Puede citarse como ilustrativa la Sentencia 14/1989, de 26 de enero, que respecto a una competencia, asimismo exclusiva, de una Comunidad Autónoma, afirma que queda reservada a la misma la facultad «para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales (se trata de las derivadas de la competencia estatal de ordenación económica), todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras, de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal».

pecíficamente recursos con cargo a su propio presupuesto, que cumplen así una finalidad de garantía para la consecución de la política económica general cuya dirección le compete». Por el contrario «no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito». Y, aunque la intervención estatal «condicionada en parte la globalidad de la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma», «dicha intervención no puede extenderse, so pretexto de un absoluto igualitarismo, a la regulación de elementos de detalle de las condiciones de financiación que la priven de toda operatividad en determinadas zonas del territorio nacional».

Por otra parte, las Comunidades Autónomas a las que, como se ha señalado, se reconoce la competencia para definir una política de vivienda propia, ven limitada su esfera de actuación a la modalización de la política general establecida por el Estado y a la ejecución de la misma, si bien cuentan para ello con un margen de libertad de decisión.

Aplicación práctica del modelo de competencias concurrentes

Sobre la base de los criterios expuestos, la Sentencia se detiene a analizar los distintos aspectos debatidos, de donde resulta el modelo siguiente:

- Al Estado le corresponde determinar, mediante la oportuna regulación, los objetivos de planificación económica sectorial, que, por su propia naturaleza, están sujetos a modifi-

(8) En la STC 146/1986, de 25 de noviembre, el Tribunal Constitucional entendió que en el supuesto de que existieran discrepancias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en la elección de objetivos políticos, debía estimarse prevalente la dirección política de la Comunidad, por tratarse de competencias exclusivas, sin perjuicio de las competencias reservadas al Estado por la Constitución.

caciones periódicas por razón de coyuntura. Atendiendo a la finalidad de promoción que persigue la normativa estatal, distingue el Tribunal cuatro aspectos: 1) definición de las actuaciones protegibles, 2) forma de protección, esencialmente, las fórmulas de financiación y la finalidad de las mismas, 3) nivel de protección y 4) aportación de recursos estatales. La regulación de todos ellos se considera amparada en el artículo 149.1.13 y 149.1.11 de la Constitución. Evidentemente, la regulación de estos aspectos debe ceñirse a la definición de los *elementos nucleares* de los mismos, considerando como tales todos aquellos que sean necesarios para lograr los fines de interés público perseguido. Entre éstos, se destacan: la regulación de los tipos, las características y condiciones de los préstamos; la regulación de la subsidiación y sus elementos esenciales; y la normativa relativa al otorgamiento de subvenciones directas a promotores y adquirentes, así como los requisitos condicionantes de aquel, incluido el precio máximo de venta.

• Con carácter general, se reconoce a la Comunidad Autónoma la competencia para gestionar las medidas de fomento y, en consecuencia, para resolver sobre la procedencia de adjudicar las medidas previstas por el Estado. En esta materia, el Tribunal aplica su doctrina, expuesta ya en múltiples Sentencias (10), consistente en que, en los casos en que las Comunidades Autónomas ostenten competencias exclusivas, sólo es constitucionalmente admisible una gestión centralizada en el ámbito estatal cuando ello resulte imprescindible para *asegurar la plena efectividad* de las medidas propuestas, para *garantizar las mismas*

posibilidades de disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, y para *evitar que se sobrepase* la cuantía global de los fondos destinados al sector. En caso contrario, «la regla general debe consistir en la transferencia de las Comunidades Autónomas de los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se fomentan, bien sea mediante criterios de reparto objetivo o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales». En congruencia con estas tesis, el Tribunal entiende que corresponde a las Comunidades Autónomas el procedimiento de calificación de Viviendas de Protección Oficial y su control, y la resolución acordando o denegando el disfrute de las ayudas estatales, incluyendo la fijación de las correspondientes reglas de tramitación administrativa.

• Sin embargo, en la fase de gestión se sustrae de la competencia autonómica, para residenciarla en el Estado, la formalización de los pertinentes convenios con las entidades financieras a efectos de la concesión de los préstamos cualificados; se considera que estos convenios son el instrumento para movilizar los recursos financieros requeridos, para seleccionar las entidades que pueden concurrir, para garantizar el respeto a los topes máximos fijados y para asegurar una distribución homogénea de los créditos en todo el territorio nacional. Ello no impediría, según el Tribunal, a la Comunidad Autónoma, suscribir convenios distintos con entidades financieras para allegar recursos destinados a la protección de la vivienda, *complementando* las previsiones de la legislación estatal, siempre que ello no sea *incompatible* con las directrices de la ordenación económica general y de las bases de la ordenación del crédito. Otro supuesto que resulta curioso en la aprecia-

ción que del mismo hace el Tribunal es el relativo al pago directo de las ayudas por parte del Instituto de Promoción Pública de la Vivienda; admitida la tesis de gestión autonómica de tales ayudas, se justifica, sin embargo, la retención de fondos en poder de este organismo, en cuanto actúa como un mero librador de fondos con facultades regladas, sin que pueda modificar las decisiones de las Comunidades Autónomas; el Tribunal afirma, no obstante, que *éste no es el único sistema constitucionalmente posible*.

• Aspecto destacado de la Sentencia es la decisión adoptada respecto a la aplicación del módulo. El Tribunal considera elemento «absolutamente trascendente» del sistema de financiación establecido la determinación de módulo y su ponderación, por lo que «no puede dejarse a la libre formulación que del mismo puedan hacer las Comunidades Autónomas, ya que su fijación debe responder a criterios unitarios que garanticen resultados homogéneos en la aplicación del plan». Sin embargo, la determinación rígida de las áreas correspondientes, de acuerdo con criterios uniformes para cada una de ellas, podría dar lugar a distorsiones de la eficacia del sistema en ciertas zonas, dada la evolución —de difícil previsión— de las variantes económicas, lo cual actuaría en detrimento de la igualdad perseguida. Ello conduce al Tribunal a aplicar una regla salomónica: atribuye a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, la cuantificación del coste de los factores que forman el precio, siempre que se ajusten a los módulos establecidos por el Estado y a los principios generales que éste haya fijado; las Comunidades Autónomas no pueden crear más áreas homogéneas ni variar el módulo de cada una de ellas, pero sí remodelar el contenido de las áreas incluyendo en cada una de ellas a los

(10) Entre otras, 39/1982, de 30 de junio; 95/1986, de 10 de julio; 145/1986, de 25 de noviembre; 201/1988, de 27 de octubre; y 75/1989, de 21 de abril.

municipios que entiendan que deben acogerse al correspondiente módulo, utilizando para ello los criterios generales que haya fijado el Estado para determinar las áreas.

La mayor oposición a los pronunciamientos de la Sentencia que contiene el voto particular ya mencionado, se refiere precisamente a la determinación del módulo. El sistema resultante es calificado por Rubio Llorente de contradictorio por admitir la validez tanto de la norma estatal que asigna distinto valor al módulo según áreas geográficas homogéneas, como de la norma autonómica que directamente la contradice; se olvida con ello que la determinación del módulo no se hace con arreglo a principios generales fijados por el Estado sino también en función del costo medio de los factores en áreas geográficas cuyos límites no coinciden con los de las Comunidades Autónomas. En definitiva, se aduce, quiebra la lógica interna de un sistema concebido como plan único o de conjunto, al admitir que, una vez establecida la escala de valores del módulo, cada Comunidad Autónoma puede aplicarla con entera libertad. La crítica al pronunciamiento del Tribunal en este aspecto no es sino el fiel reflejo de la que sería aplicable a la inconcreción que pudiera resultar en la futura política de vivienda, si no es planteada desde los postulados de la cooperación.

Algunas cuestiones pendientes

Próximo al finalizar el plan cuatrienal de vivienda a que se ha hecho referencia, el Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOE de 12 de diciembre de 1987), estableció un nuevo marco general de actuaciones estatales. Las medidas instrumentadas no tenían

una duración temporal predeterminada, pretendiendo articular un procedimiento flexible que permitiese la adecuación de las disponibilidades financieras a las circunstancias económicas de cada momento. Con la aparición de esta normativa se suscitó un generalizado ambiente de oposición, que trascendió a la opinión pública (11), y que cristalizó en la impugnación del Real Decreto ante el Tribunal Constitucional por parte de cinco Comunidades Autónomas: Cataluña, Islas Baleares, Aragón, La Rioja y Castilla y León; Cataluña planteó, asimismo, conflicto positivo de competencia respecto de la Orden Ministerial de 12 de febrero de 1988 (BOE de 20 de febrero de 1988), que establecía las normas para la tramitación de las medidas previstas en el Real Decreto 1494/1987.

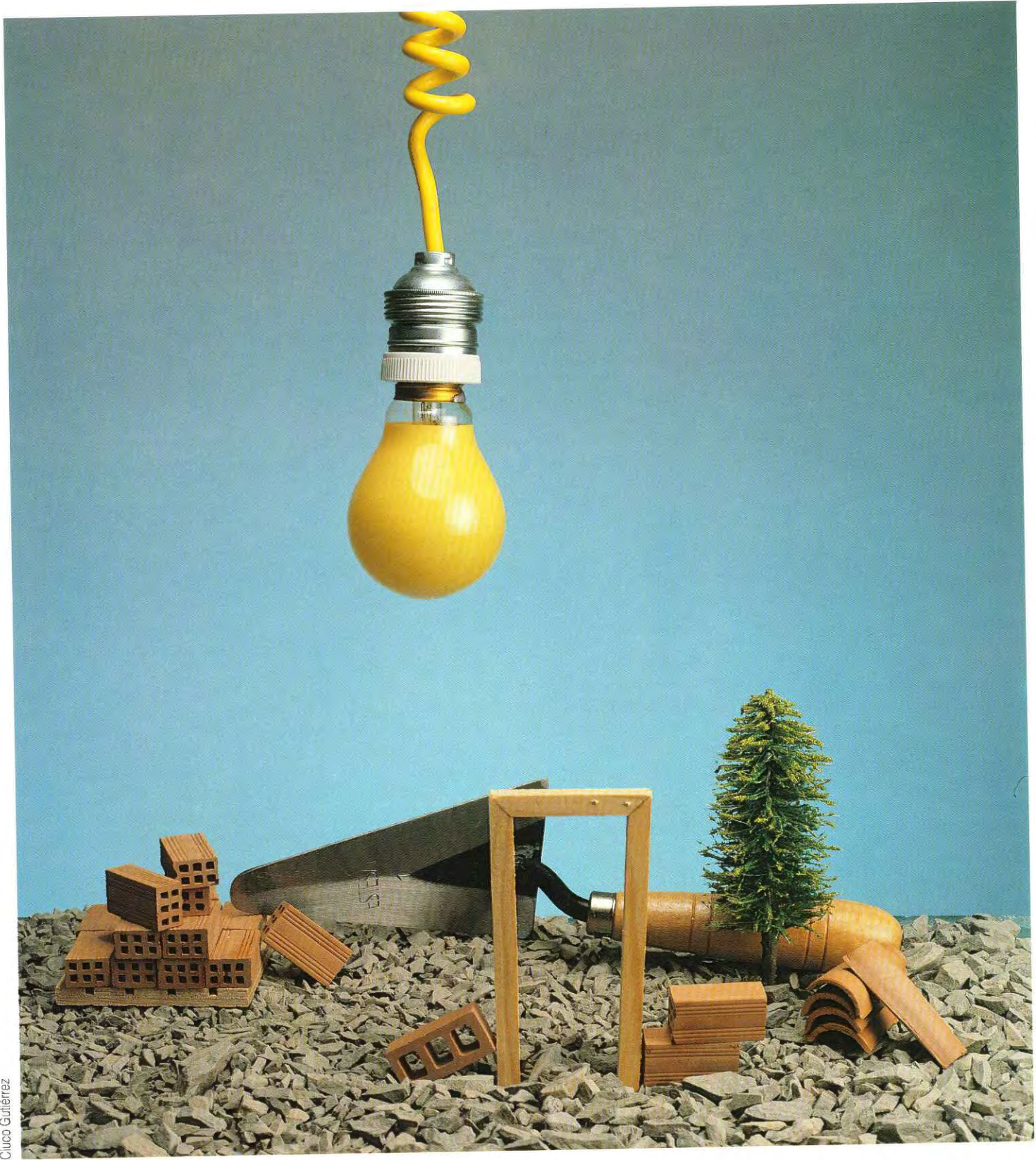
El caballo de batalla, motivo de la impugnación de todas las Comunidades Autónomas, era el artículo 16.1 del Real Decreto (Cataluña discutía también los preceptos correlativos de la Orden Ministerial dictada en aplicación de éste). Dicho precepto, que regulaba la subsidiación de los préstamos cualificados concedidos a adquirentes y a adjudicatarios, supeditaba dicha ayuda, a conceder por el Minis-

(11) En el periódico *El País* de 14 de marzo de 1988 se leía en titulares: «La construcción de 25.000 viviendas protegidas paralizada por el conflicto entre el MOPU y siete autonomías». El tema era realmente más complejo; la puesta en práctica de las medidas estatales programadas requería la suscripción previa de Convenios entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y las Comunidades Autónomas interesadas, según la Disposición Adicional Novena, punto 3, del Real Decreto 1494/1987. Al plantearse los requerimientos de incompetencia previos al planteamiento de los conflictos de competencia, se suscitó un intenso malestar entre las Comunidades Autónomas requerentes y el citado Ministerio que, de hecho, condujo a paralizar la suscripción de los aludidos Convenios.

terio de Obras Públicas y Urbanismo, a la previa propuesta de las Comunidades Autónomas, y la condicionaba al otorgamiento por parte de éstas de una ayuda económica individualizada a cada adjudicatario o adquirente, equivalente, como mínimo, a un 5% del precio de la vivienda que figurase en el contrato de adjudicación o venta.

En la normativa anterior, la calificación provisional de Vivienda de Protección Oficial, hecha por las Comunidades Autónomas, resultaba suficiente para acceder, directamente y sin condición alguna a estos préstamos subsidiados. Con el nuevo sistema, entendían los gobiernos autonómicos, el Estado llegaba a desconocer las competencias estatutarias en materia de vivienda y vulneraba la autonomía financiera de las Comunidades, ya que la Administración estatal recuperaba una función meramente ejecutiva —la resolución de las propuestas autonómicas—, ejerciendo un control jerárquico de la actividad calificadora desarrollada por la Comunidad Autónoma; por otra parte, se impedía a las Comunidades la definición de una política de vivienda propia, porque, de hecho, se les obligaba a destinar parte de sus propios recursos a los objetivos fijados por el Estado. Como se observa, no se discute la competencia estatal, sino el modo en que se articula jurídica y procedimentalmente un aspecto de su ejercicio.

La posición del Estado en estos conflictos se concretó en los siguientes argumentos: 1) con la normativa impugnada se pretendía, precisamente, articular y coordinar la subsidiación a cargo del Estado con las ayudas individualizadas concedidas por las Comunidades Autónomas, dado que al Estado corresponde definir las líneas de coordinación dentro del sector económico de la vivienda, al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitu-



Ciucco Gutiérrez

ción; 2) no podía suponerse la existencia de un control por parte del Estado en relación con la actuación de las Comunidades Autónomas, ya que ésta era, en todo caso, una actividad realizada con carácter voluntario, siendo el Estado quien se autolimitaba al condicionar el otorgamiento de ayudas a la previa propuesta de las Comunidades Autónomas; y 3) la atribución de facultades decisorias a las instancias estatales derivaba del hecho de que no habían sido distribuidos entre las diferentes Comunidades Autónomas, los recursos económicos previstos para financiar la política de vivienda; por ello, sólo la intervención de la Administración estatal podía garantizar su distribución en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional, su adecuación a los objetivos económicos y sociales marcados con criterios supracomunitarios, y la salvaguarda del tope cuantitativo máximo.

De cara al futuro

Con los criterios que derivan de la Sentencia 152/1988, podría aventurarse un juicio sobre los conflictos pendientes.

En el presente, no se discute la competencia del Estado para establecer un plan de protección pública a la construcción y rehabilitación de viviendas aplicable en todo el territorio nacional. Por otra parte, el tema concreto que ha suscitado los conflictos pendientes constituye una novedad respecto del anterior sistema de financiación de viviendas en relación con la subsidiación de préstamos: si en la legislación sobre la que se pronuncia la sentencia correspondía a las Comunidades resolver o denegar su concesión, en el Real Decreto 1494/1987 dicha concesión pasa a concebirse como una facultad del Estado, y sometida a la condición previa de que las Comunidades Autónomas concedan una ayuda individualizada mínima.

La cuestión se centra pues, en averiguar si son válidos en el presente enjuiciamiento, los criterios establecidos por el Tribunal para compaginar, de un lado, las competencias del Estado sobre la planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda, y sobre la ordenación del crédito, y, de otro, las competencias autonómicas en materia de vivienda.

Se destacaría, en primer término, que, según el Tribunal Constitucional, las *competencias de gestión* para calificar las actuaciones protegibles y para el reconocimiento del derecho a percibir las ayudas, corresponden inequívocamente a las Comunidades Autónomas, porque dichas actividades no pueden conceptuarse como parte de las bases o de la coordinación de la planificación económica. Afirma, incluso, el Tribunal, que la retención de fondos en manos del Estado no debe interferir la gestión económica de las ayudas estatales. En esta tesitura podría entenderse fundado el recelo de las Comunidades Autónomas al ver recortadas sus competencias gestoras, salvo que en la aplicación del sistema se hayan configurado como vinculantes las propuestas autonómicas en orden a la concesión de beneficios.

Se observa también que la subordinación de la concesión de los beneficios estatales al requisito del *otorgamiento previo* de ayudas por parte de las Comunidades Autónomas, no es sino una forma de implicar a éstas —de conseguir su colaboración— en la consecución de los objetivos prefijados por el Estado. Se considere o no constitucional la fórmula de articulación diseñada —cuando menos puede calificarse de sorpresiva—, cierto es que existen vías basadas en el mutuo acuerdo y en la cooperación recíproca que, en todo caso, conducirían a una mayor eficacia en la aplicación de las medidas diseñadas.

Evidentemente, el fallo del Tribunal

Constitucional sobre estos aspectos tiene especial importancia en un momento en el que la opinión pública ha suscitado la necesidad de que los poderes públicos atiendan los problemas derivados del acceso a la vivienda; por otra parte, la programación por el Gobierno de un ambicioso plan de construcción de viviendas, exige la clasificación previa del reparto competencial entre los sujetos públicos implicados.

Sin embargo, de la problemática expuesta trasciende que la verdadera cuestión a resolver supera los meros márgenes de la constitucionalidad de las disposiciones, para convertirse en un tema de actitud de los entes responsables del diseño de la política de vivienda. Si al Estado puede pedírsele una definición planificada de las orientaciones económicas en cada sector, ésta no puede elaborarse sin atención a los intereses peculiares de cada territorio; si las Comunidades Autónomas tienen que respetar las directrices económicas básicas, éstas no deben ser impuestas sino discutidas y negociadas. Ello supone la información y la colaboración recíproca; en frase del Tribunal Constitucional, reproducida en la Sentencia comentada: «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, no a pesar de* los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución». Los instrumentos de cooperación establecidos deben ser utilizados a fondo y con rigor. Los convenios de colaboración y la conferencia sectorial de vivienda son, en suma, los instrumentos a través de los cuales ha de esbozarse primero y consolidarse después, una acción administrativa enérgica en esta materia. ■

M.^a Lidón Nebot Lozano
Abogada