

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 152/1988 de 20 Jul. 1988, rec. 325/1987

Ponente: Truyol Serra, Antonio.

Nº de Sentencia: 152/1988

Nº de Recurso: 325/1987

Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; D.^ª Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia iniciados bajo los números 325/84, 327/84, 328/84, 410/84 y 615/84, que han sido acumulados, los cuales han sido promovidos por el Gobierno Vasco, representado por sus Abogados don Javier Madariaga Zamalloa, don José Joaquín Portuondo Herrerías y don Santiago Aranzadi Martínez Inchausti, contra el Gobierno de la Nación, en relación con el Real Decreto 3.280/1983, de 14 Dic., sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda; la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 27 Ene. 1984, sobre tramitación de las actuaciones de financiación en materia de vivienda a que se refiere el Real Decreto anterior; la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 27 Ene. 1984, sobre las condiciones financieras de las operaciones incluibles en el Programa de Construcción de Viviendas de Protección Oficial 1984-1987; la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 7 Mar. 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 Oct., para 1984 y en el marco del Plan cuatrienal de viviendas 1984-1987, y la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de 12 Abr. 1984, sobre tramitación de subsidiación y subvenciones para la adquisición de viviendas de protección oficial, y en los que ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, así como en el conflicto positivo de competencia núm. 880/87, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra el Gobierno Vasco, en relación con la Orden de su Departamento de Política Territorial y Transportes de 11 Feb. 1987 por la que se determinan las Areas Geográficas Homogéneas y sus respectivos módulos aplicables a operaciones de promoción y adquisición de viviendas de protección oficial y rehabilitación protegida, habiendo comparecido el Gobierno Vasco representado por el Letrado don Enrique Jiménez Amézaga,

siendo Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El Abogado don Javier Madariaga Zamalloa, en representación del Gobierno Vasco, promovió conflicto positivo de competencia, mediante escrito presentado en este Tribunal el 5 May. 1984, en relación con el Real Decreto 3.280/1983, de 14 Dic., sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, conflicto que, registrado bajo el núm. 325/84, fue admitido a trámite por providencia de la Sección Tercera de 9 May. 1984.

2. Por sendos escritos presentados también en este Tribunal el 5 May. 1984, los Abogados don Joaquín Portuondo Herrerías y don Javier Madariaga Zamalloa, en representación del Gobierno Vasco, promovieron otros dos conflictos positivos de competencia registrados, respectivamente, bajo los núms. 327 y 328/84, el primero en relación con la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de 27 Ene. 1984, sobre tramitación de las actuaciones de financiación en materia de vivienda a que se refiere el Real Decreto 3.280/ 1983, de 14 Dic., y el segundo respecto de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de igual fecha de 27 Ene. 1984, sobre las condiciones financieras de las operaciones incluibles en el Programa de Construcción de Viviendas de Protección Oficial de 1984-1987. En ambos escritos se solicitó la acumulación de cada uno de los conflictos al promovido respecto del Real Decreto 3.280/1983. Admitidos a trámite los dos nuevos conflictos por sendas providencias de 9 May. 1984, el Abogado del Estado, mediante sus respectivos escritos de 21 May. 1984, manifestó su conformidad con la acumulación de cada uno de tales conflictos al registrado con el núm. 325/84, solicitando la suspensión del plazo concedido en cada uno de ellos para alegaciones.

3. El Pleno del Tribunal, por Auto de 24 May. 1984, acordó la acumulación de los conflictos 327/84 y 328/84 al 325/84, y conceder nuevo plazo de veinte días al Abogado del Estado para formular alegaciones.

4. Por escrito presentado el 4 Jun. 1984, el Abogado don José Joaquín Portuondo Herrerías, en nombre del Gobierno Vasco, promovió asimismo conflicto positivo de competencia en relación con la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 7 Mar. 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 Oct., para 1984 y en el marco del Plan Cuatrienal de Viviendas 1984-1987, solicitando igualmente su acumulación con el planteado contra el Real Decreto 3.280/ 1983. Admitido a trámite el nuevo conflicto, al que le correspondió el núm. 410/84, el Abogado del Estado manifestó también en su escrito de 15 Jun. su conformidad con la acumulación del mismo al 325/84, solicitando la suspensión del plazo concedido para formulación de alegaciones.

5. Por Auto del Pleno de 26 Jun. 1984, se acordó la acumulación del conflicto 410/84 a los ya acumulados 325, 327 y 328, todos de 1984, concediendo nuevo plazo de veinte días al Abogado del Estado para formular sus alegaciones con respecto a los cuatro conflictos.

6. El contenido de los escritos de planteamiento de los cuatro conflictos ya referidos se resume y sistematiza del modo siguiente:

I. Tras hacerse referencia a los antecedentes y requisitos procesales, en la fundamentación

jurídica de los cuatro escritos se dedican diversas consideraciones de carácter general al derecho a la vivienda constitucionalmente reconocido, a la política de vivienda y a las competencias al respecto del Estado y de la Comunidad Autónoma del País Vasco:

A) En cuanto al contenido del art. 47 C.E., por el que se reconoce el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, se señala su relación con otros principios recogidos en los arts. 9.2, 43, 45, 46, 130.1, 148.1.3 u otros de la Constitución.

B) De la consideración de todo ello se deduce, por lo que respecta a la política de vivienda, que la misma debe hacerse extensiva tanto a las viviendas de tipo urbano como a las de tipo rural, lo que conlleva una diferenciación entre unas Comunidades Autónomas y otras; y que, aun en las Comunidades «enclavadas dentro de un entorno industrial», la política de vivienda será totalmente diferente en atención a una serie de elementos como medio ambiente, calidad de vida, conservación del patrimonio histórico-artístico, ordenación del territorio y urbanismo, procesos migratorios, etc.

C) El propio contenido del art. 47 C.E. implica que los poderes públicos se vean precisados a articular una serie de prestaciones económicas, configuradas por los objetivos de la política de vivienda y la capacidad económica de los receptores de dichas prestaciones, transformando el sector en un auténtico servicio público que atribuye a los poderes públicos la facultad de ordenar e intervenir dicho sector.

D) El art. 148.1.3 C.E. reconoce --se dice-- competencia a las Comunidades Autónomas en la esfera de la vivienda, y el art. 10.31 de su Estatuto de Autonomía atribuye, por su parte, a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en materia de vivienda. Por ello, la Comunidad Autónoma del País Vasco puede realizar una política de vivienda con planes o programas diferentes a los del Estado y otras Comunidades Autónomas. Y en desarrollo de lo anterior, la lectura del Real Decreto 3.006/1981, de 27 Nov., sobre transferencias de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda pone de relieve que a dicha Comunidad Autónoma corresponde la competencia exclusiva en materia de política de vivienda, en el mareo de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como de las bases de la ordenación del crédito; que, en ese mareo, la Comunidad Autónoma tiene asumidas las competencias que correspondían al Instituto Nacional de la Vivienda, actualmente integrado en el Instituto de Promoción Pública a la Vivienda, por efecto del Real Decreto de 26 Sep. 1980; que por ello, y a la luz de preceptos tales como los arts. 4 y 5 del Decreto de 12 Nov. 1976, el art. 79 del Reglamento de Viviendas Protegidas de 8 Sep. 1939, o el art. 16 del Decreto de 10 Nov. 1978, dictado en desarrollo del Real Decreto-ley de 31 Oct. del mismo año, a la Comunidad Autónoma se reconoce competencia exclusiva en aquellos aspectos relativos a la calificación de viviendas de protección oficial y en consecuencia de la determinación u otorgamiento de los beneficios económicos, financieros y fiscales derivados de la misma; y que a la Comunidad Autónoma se le reconoce no solo la capacidad de establecer convenios con Entidades financieras, sino también la de dictar su propia normativa tanto en lo referente a la calificación de viviendas como en lo relativo a los efectos de los beneficios derivados de dicha calificación y de los convenios celebrados. Por otra parte, al encuadrarse la materia vivienda dentro de la actividad de fomento, que necesita de los instrumentos financieros precisos, cabe citar el art. 156.1 C.E., o el art. 1 de la LOFCA, sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Y la actividad subvencional de la Administración es el instrumento típico de ordenación de la vivienda, por lo que competencia exclusiva en materia de ordenación de la vivienda (arts. 148.1.3 C.E. y 10.31 del Estatuto de Autonomía) quiere decir competencia para dictar leyes y ejecutarlas en materia

de viviendas de protección oficial y diversos regímenes de apoyo al acceso a la vivienda, o en general para la ordenación indicativa del acceso a la misma.

E) Los límites a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda se concretan en las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (arts. 149.1.13 y 131 C.E.) y las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 C.E.); competencia estatal, esta última, que es compatible con la atribución a la Comunidad Autónoma del País Vasco del desarrollo legislativo y la ejecución en su territorio de las bases en las materias de ordenación del crédito, banca y seguros [art. 11.2 a) del Estatuto de Autonomía].

II. En cuanto al Real Decreto 3.280/1983, de 14 Dic., se razona lo siguiente:

A) El Real Decreto, en su conjunto, se excede en cuanto a su contenido de lo que el art. 149.1.13 atribuye al Estado como competencia del mismo, pues no pretende establecer un marco general o «bases», sino una regulación detallada y puntual. Si se pretende que tal disposición reglamentaria forma parte de la ordenación general de la actividad económica, estamos ante una violación del art. 131 C.E. por violación del principio de reserva de Ley --se citan la STC 32/1983 y el art. 66.1 C.E. y por no haber sido elaborada dicha disposición «de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas.»

B) Iniciando el análisis del articulado a partir de la Disposición adicional séptima, de ella y de la lectura de la Orden de 27 Ene. 1984 se deduce que las competencias de la Comunidad Autónoma quedan reducidas a la gestión o a determinadas facultades de ejecución, lo que implica invasión de la competencia exclusiva de vivienda; pues de tal Disposición adicional y de la Orden señalada resulta que no se permite interpretar que lo preceptuado en el Real Decreto tenga carácter supletorio.

Tanto las formas de financiación como las actuaciones protegibles en materia de vivienda previstas en el artículo 1 --precepto que pudiera interpretarse como supletorio, si no fuera por la Disposición adicional séptima-- deben ser incardinadas en la política de vivienda, por lo que dicho artículo invade competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El artículo 3, en sus apartados 1 a), 1 b) y 1 c), referentes a los procedimientos de concesión de préstamos cualificados, implica invasión de competencias porque impide otras formas de financiación vía Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, no permite hacer una política de vivienda, impide a la Comunidad Autónoma realizar convenios y excluye que sus programas accedan a la vía de financiación del Banco Hipotecario de España, exclusión contraria al principio de igualdad (art. 14 C.E.), y a los arts. 138 y 139 C.E. Y al referirse a las características de los préstamos cualificados, dice el apartado 2 a) de dicho art. 3 --como también lo hace la Disposición transitoria tercera-- que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo determinará el módulo y su ponderación, lo que es o debe ser competencia de la Comunidad Autónoma, a la que igualmente corresponde determinar la cuantía proporcional del metro cuadrado de superficie susceptible de concesión de préstamo cualificado; impugnándose también los párrafos 2 b) y 2 e), reguladores del tipo de interés y del plazo y cuotas de amortización, cuya fijación no constituye unas bases de ordenación de crédito, ni permite desarrollo legislativo alguno, y supone una invasión competencial; y manifestándose «subsidiariamente» que «en todo caso el tipo de interés a fijar por el Ministerio de Economía, Hacienda y Comercio, sería el tipo de interés máximo de los préstamos de regulación especial en relación al coeficiente de computabilidad, pero no así el tipo de interés de convenio a

celebrar con las Entidades de crédito.»

La competencia de fijación de la cuantía de los préstamos en atención a un tanto por ciento del módulo a que se refiere el artículo 4, en conexión con el apartado 2 a) del art. 3, no constituye materia básica de ordenación del crédito, sino una determinación de política de vivienda, por lo que tal competencia corresponde a la Comunidad Autónoma. Nos encontraríamos ante Derecho supletorio, si no fuera por la Disposición adicional séptima.

Con el artículo 5, no referente al régimen jurídico básico de la ordenación del crédito, sino al régimen jurídico de percepción de los préstamos, se pretende garantizar que la cuantía del préstamo sea destinada a su fin último, por lo que la competencia es atribuida a la Comunidad Autónoma y no al Estado.

El artículo 6 se refiere a las diferentes modalidades de concesión de créditos, cuya fijación es, sin embargo, competencia de la Comunidad Autónoma, así como a los requisitos de los préstamos concedidos de forma directa a los adquirentes --a cuyo respecto la argumentación para declarar la nulidad del precepto es la misma que la referente el art. 5-- y al plazo de amortización del préstamo concedido --con respecto a lo que se efectúa una remisión a lo expuesto en relación con el art. 3.2 c)- Existe, pues, invasión de competencias, como deriva de la Disposición adicional séptima, o en otro caso estamos ante Derecho supletorio.

También podrían interpretarse como Derecho supletorio los artículos 7 y 8, si no se relacionasen con la Disposición adicional séptima. Pero puestos en relación con dicha Disposición adicional, así como con la Orden de 27 Ene. 1984 sobre tramitación de las actuaciones de financiación en materia de vivienda, se deduce que a la Comunidad Autónoma solo le está encomendada una labor de gestión en materia de subvenciones relacionadas con el sector de la vivienda, lo que supone una vulneración de su autonomía financiera (arts. 137 y 156 C.E., 1.1 de la LOFCA y 40 del Estatuto de Autonomía), así como del art. 10.31 de dicho Estatuto.

Del mismo modo, los artículos 9 y 10, sobre requisitos para la percepción de la subvención e ingresos familiares anuales y forma de acreditación de los mismos, que tampoco pueden ser interpretados como supletorios a la luz de la Disposición adicional séptima y de la Orden de 27 Ene. 1984 sobre tramitación de actuaciones de financiación, implican una vulneración de los arts. 10.31 y 10.6 del Estatuto de Autonomía.

El artículo 11 se refiere a la fijación del precio de venta por metro cuadrado de superficie útil de las viviendas de protección oficial, lo que resulta consustancial a la política de vivienda, siendo su alusión «al área geográfica» una clara referencia al término «propios intereses» a que se refiere el art. 137 C.E.

La Disposición transitoria primera implica la invasión de competencias del art. 10.31 del Estatuto de Autonomía e ignora la existencia de programas de la Comunidad Autónoma o la posibilidad de que existan en el futuro y requieran normas transitorias dictadas por la Comunidad Autónoma.

Las razones por las que se solicita la declaración de nulidad de la Disposición transitoria segunda son las mismas que para los arts. 3, 5, 6, 7 y 8 y la Disposición transitoria primera.

A través de la Disposición transitoria tercera se regula la fijación por Orden del Ministerio de

Obras Públicas y Urbanismo del módulo ponderado en las diversas áreas geográficas, insistiéndose en que la fijación de dicho módulo, no homogéneo en todo el Estado, debe ser encomendada a quien tenga atribuida la competencia de política de vivienda, y concretamente a la Comunidad Autónoma, en virtud de las razones ya expuestas al analizar los arts. 3, 4 y 5, no obstante la relación que se intenta establecer entre la fijación del módulo y el sistema de ordenación del crédito. Por lo que se solicita la nulidad de la Disposición transitoria tercera.

El contenido de la Disposición adicional primera --mediante la que se pretende que la concesión de créditos a la rehabilitación a que se refiere el Real Decreto 2.329/1983, de 28 Jul., se haga a cargo de los recursos asignados al programa 1984-- 1987--, va en detrimento de la competencia que en materia de vivienda corresponde a la Comunidad Autónoma, por cuanto que canaliza la utilización de los recursos financieros a la obtención de determinados fines, con el agravante de que --a diferencia del Real Decreto 2.329/1983 -- el Real Decreto objeto del presente conflicto reduce las competencias de las Comunidades Autónomas a una mera gestión.

La pretensión de la Disposición adicional segunda es excluir la posibilidad de que la Comunidad Autónoma celebre convenios con Entidades financieras públicas y privadas, cuando tales convenios son un instrumento de las funciones a que se refiere el art. 10.31 del Estatuto de Autonomía y su celebración es competencia de la Comunidad Autónoma, como se desprende del Real Decreto de transferencia 3.006/1981, de 27 Nov., en su anexo c), apartado 6.

A través de la Disposición adicional tercera se autoriza al Banco Hipotecario de España a establecer conciertos con Entidades privadas de crédito, lo que, puesto en relación con la Disposición adicional séptima, implica también una invasión de competencia, al no posibilitar que dichos conciertos puedan llevarse a cabo por la Comunidad Autónoma o por instituciones dependientes de la misma. En relación al párrafo segundo, se efectúa una remisión a lo expuesto sobre el art. 3.2 b). Y en cualquier caso, pueden ser llevados a cabo por la Comunidad Autónoma los convenios referidos tanto por el apartado 1 como por el apartado 2.

La Disposición adicional cuarta, puesta en relación con la Disposición adicional séptima, conlleva que la Comunidad Autónoma carezca de la potestad subvencional en relación con el alquiler de viviendas de protección oficial, lo que quebranta totalmente su competencia en materia de vivienda; y la fijación de los aspectos de la subvención regulados en el párrafo segundo también corresponde a la Comunidad Autónoma, como se ha señalado en relación con los arts. 9 y 10.

Finalmente, la Disposición adicional quinta, sobre los diversos aspectos del régimen de autoconstrucción tutelada de viviendas de protección oficial, también vulnera la competencia en materia de vivienda, en base a las alegaciones expuestas en relación con los arts. 3, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 y concordantes.

C) Por todo ello se solicita que se declare:

1.º Que la titularidad de las competencias referidas en el articulado del Real Decreto 3.280/1983, a excepción del art. 2 y Disposición adicional sexta, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2.º La nulidad de dicho Real Decreto por insuficiencia de rango y vulneración de los mandatos constitucionales recogidos en el art. 131.2 C.E., así como del reparto de competencias

constitucional y legalmente establecido.

III. Frente a la Orden de 27 Ene. 1984, sobre tramitación de las actuaciones de financiación, se alega lo siguiente:

A) La interacción de dicha Orden y de la Disposición adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983 determina que la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca se vea reducida a la simple y pura gestión de la política y programas de vivienda que dicte el Estado. La regulación contenida en la Orden impugnada es estricta materia de vivienda, por lo que globalmente constituye una invasión de la competencia del art. 10.31 del Estatuto de Autonomía. La pretensión de tal Orden de regular las relaciones de los distintos sujetos -- Entidades financieras y administración competente-- en orden a la tramitación de las solicitudes de financiación, aun sin hacer referencia al rango de la norma (vid. arts. 47 y 131 C.E.), pugna con el art. 10, apartados 2, 6 y 31 del Estatuto.

B) Examinando el artículo, el apartado 1 del artículo 1 emite una declaración «inadecuada e innecesaria»; el apartado 2 infringe el art. 10. 31 del Estatuto, porque la calificación provisional de viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada como requisito para la obtención de financiación de actuaciones protegibles corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco y no se inscribe en el régimen jurídico básico de la ordenación del crédito; y de la interacción del apartado 3 con la Disposición adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983 resulta un vaciamiento casi total de las competencias en materia de vivienda de la Comunidad Autónoma, que queda reducida a gestora de los planes y programas del Estado, con lo que desaparece el contenido de la competencia del art. 10.31 del Estatuto y se desconoce además la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (arts. 156 C.E.) y 1 de la LOFCA).

El artículo 2 implica invasión de las competencias previstas en el art. 10. 31 del Estatuto, así como en los arts. 10.2 y 10.6 del mismo. La intervención y la existencia misma del Instituto para la Promoción Pública de la vivienda carecen de sentido dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. La precisión de determinados procedimientos y su aplicación automática en la Comunidad Autónoma encorsetan y reducen la competencia vasca para determinar los procedimientos que considere oportunos. La relación entre las Entidades financieras y la Comunidad Autónoma deben ser directas. Se impide a la Comunidad Autónoma celebrar convenios con las Entidades financieras, con violación de los arts. 10.31 y 11.2 a) del Estatuto, como se deduce del inciso final del primer párrafo del apartado 1 del artículo examinado, en relación con el art. 7 de la misma Orden y con las Disposiciones adicionales segunda y tercera, 2, del Real Decreto 3.280/1983. Y la obligación de comunicar determinados extremos impuesta a la Comunidad Autónoma por el apartado 4 del mismo art. 2 viola los arts. 2 y 137 C.E. e infringe el art. 10.31 del Estatuto.

Para justificar la impugnación del artículo 3 son extensibles las mismas razones que las expuestas en relación con el apartado 4 del art. 2.

El artículo 4, en sus dos apartados, referentes a plazos mínimos de dedicación a arrendamiento, viola el art. 10.31 del Estatuto; y en cuanto afecta también, aunque indirectamente, al régimen de los créditos o préstamos concedidos, viola asimismo el art. 11.2 a) del Estatuto.

Los mismos preceptos del Estatuto son infringidos por el artículo 5 de la Orden impugnada, cuyas previsiones acerca de la disposición de la totalidad del préstamo por los promotores de

viviendas destinadas a arrendamientos no pueden considerarse régimen jurídico básico de la ordenación del crédito, sino que se insertan de lleno en la materia de vivienda; y con respecto al apartado 2 de este artículo, se aplica la argumentación relativa al art. 4.

La violación del art. 10.31 del Estatuto por parte del artículo 6 de la Orden deriva de que el establecimiento del procedimiento para la concesión y aprobación de los préstamos corresponde a la Administración autónoma. Y al no poder ser modificado por la Comunidad Autónoma. Y al no poder ser modificado por la Comunidad Autónoma el procedimiento que se establece, como se deduce de la Disposición adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983, se vulneran además los arts. 10.2 y 10.6 del Estatuto.

La aplicación automática --también en virtud de la Disposición adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983 -- del artículo 7 vulnera los arts. 10.31 y 11.2 a) del Estatuto, porque imposibilita la realización de convenios con Entidades financieras (se efectúa una remisión a lo expuesto en relación con el art. 2).

El artículo 8, teniendo también en cuenta la Disposición adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983, convierte a la Comunidad Autónoma en simple cajero con lo que se produce una grave infracción del art. 10.31 del Estatuto, y, además, de los arts. 137, 156 y Disposición adicional primera de la C. E., así como de los arts. 11.2 a) y 41.2 d) y e) del Estatuto, con quiebra del principio de autonomía financiera.

La impugnación del artículo 9, referente a qué haya de entenderse por «miembros de la unidad familiar», se funda en que constituye una violación del art. 10. 31 del Estatuto, vinculado a los arts. 10.2 y 10.6 del mismo, y en la imposibilidad de considerarlo supletorio, en virtud de la Disposición adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983.

Igualmente, el artículo 10, al ser de aplicación inmediata, vulnera el art. 10.31 del Estatuto, pues impide que la Comunidad Autónoma regule por si misma el régimen sancionador en materia de vivienda, que puede diferir del estatal.

Del mismo modo, vulnera el art. 10.31 del Estatuto la Disposición adicional segunda de la Orden analizada, pues la competencia para regular los procedimientos o tramitación de las concesiones, disposiciones e incidencias de los préstamos concedidos al amparo del Real Decreto 2.329/1983, de 28 Jul., sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco y ha sido ejercitada por ella mediante Decreto 278/1983, de 5 Dic., que no ha sido impugnado.

Se impugna la Disposición transitoria primera por vulneración del art. 10. 31 del Estatuto, pues la competencia para regular qué régimen sea de aplicación a las solicitudes de calificación hechas con anterioridad al 1 Ene. 1984 solo la ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Idéntica es la violación en que incurre la Disposición transitoria segunda, aunque referida a préstamos concedidos al amparo de normativa anterior al Real Decreto 3.280/1983.

Finalmente, la Disposición transitoria tercera, reguladora de determinados procedimientos administrativos, vulnera por ello tanto el art. 10. 31 como, en relación con él, los arts. 10.2 y 10.6, todos del Estatuto.

C) Se solicita que se declare que «la titularidad de la competencia controvertida corresponde a

la Comunidad Autónoma del País Vasco, a excepción de las Disposiciones finales y la adicional primera, en los términos de las argumentaciones deducidas.»

IV. En relación con la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 27 Ene. 1984 sobre las condiciones financieras de las operaciones incluibles en el Programa 1984-1987, la argumentación y petición formuladas son las siguientes:

A) La materia regulada por la Orden referida entra de lleno en la ordenación de la vivienda, pues es contenido inherente de ésta la actividad subvencional. Pero si la materia regulada por dicha Orden se insertase en la ordenación del crédito se desconocería la competencia de la Comunidad Autónoma del art. 11.2 a) del Estatuto Vasco, pues no puede sostenerse el carácter básico de las condiciones de financiación establecidas, puesto que no cabe su desarrollo. La Orden objeto del conflicto, de aplicación necesaria en la Comunidad Autónoma, conforme a la Disposición adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983, vulnera los arts. 137 y 149.1.11 C.E. y 11.2 a) del Estatuto de Autonomía, así como el art. 10.31 del mismo.

B) Analizado el articulado, no puede entenderse que la fijación del tipo de interés con Entidades financieras no estatales a que se refiere el artículo 1 forme parte del título competencial estatal, pues las determinaciones que aconsejan un tipo u otro son de política de vivienda y no cabe decir que la variación de tipos afecte a la política monetaria o al régimen uniforme de ordenación del crédito, puesto que el Estado tiene otros instrumentos para controlar la cantidad de dinero bancario o la parte de cada coeficiente que puede destinarse a unas actuaciones u otras. Tampoco forman parte de la ordenación general del crédito, sino de la política de vivienda, las determinaciones sobre la carencia o la relativa a la subrogación de adquirentes contenida en el apartado 1 b). Y los conceptos que figuran en el apartado 2 nada tienen que ver con la ordenación general del crédito. La pretensión de competencia estatal es contraria al art. 137 C.E.

El artículo 2 contiene asimismo determinaciones de política de vivienda, que pueden establecerse en convenios, y no de ordenación general del crédito. Lo mismo se dice del artículo 3 y del artículo 4, en su apartado primero. Mientras que el apartado segundo de dicho art. 4 plantea el diferente problema de que la subsidiación de los tipos de interés corresponde a la Comunidad Autónoma [art. 41.2 d) del Estatuto], por lo que las correspondientes partidas deberán constar en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y ser administradas por el órgano competente de la misma, y no por el IPPV.

El artículo 5 implica invasión de competencias por idénticas razones que el art. 2. Y en cuanto al artículo 6, se efectúa una remisión a las argumentaciones anteriores, insistiéndose en que la subsidiación debe figurar en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y ser administrada por un órgano competente y en que tampoco la fijación del interés es de la competencia estatal, por las razones señaladas para el art. 1.

La determinación del plazo a que se refiere el art. 5.4 del Real Decreto 3.280/1983, de 14 Dic., al que se remite el artículo 7 de la Orden impugnada, es una cuestión procedimental, extraña a la ordenación del crédito, por lo que dicho art. 5.4 carece de aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La causa de la impugnación es, pues, la Disposición adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983, que convierte a su art. 5.4 en norma de aplicación inmediata y directa. Y si la subsidiación se hace con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, será ésta --y no el Estado-- quien determine las causas del incumplimiento del plazo, suponiendo lo contrario infracción del art. 137 C.E. y de los apartados

2, 6 y 31 del art. 10 del Estatuto de Autonomía.

El contenido del artículo 8 participa de igual carácter que el Real Decreto 3.280/1983, también impugnado, e implica por los argumentos señalados con anterioridad invasión competencial.

Finalmente, el artículo 9, dada la Disposición adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983, infringe el art. 10.31 del Estatuto de Autonomía y, además, el art. 14 C.E., pues ignora la existencia de planes de la Comunidad Autónoma, distintos de los estatales, y dado que en el País Vasco no ejerce sus competencias el IPPV, se produce una desigualdad irrazonable, pues solo pueden acogerse al beneficio quienes se encuentran en el ámbito competencial del IPPV, y no quienes se encuentran bajo la acción administrativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

C) Por todo ello se solicita que se declare que las competencias actuadas por la Orden de 27 Ene. 1984 sobre las condiciones financieras de las operaciones incluibles en el Programa de Construcción de Viviendas de Protección Oficial 1984-1987 corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

V. Frente a la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 7 Mar. 1984, por la que se determina el módulo y su ponderación para 1984, se alega lo siguiente:

A) Puede concebirse el módulo, a la luz del art. 6 del Real Decreto 3148/1978, de 10 Nov., y del art. 5 del Decreto 2.114/1968, de 24 Jul., como el «presupuesto protegible por metro cuadrado útil». Y tanto lo que se refiere al módulo cuanto lo que respecta a las áreas geográficas homogéneas constituye estricta materia de vivienda, independientemente de que de su utilización se derive la posibilidad de instrumentar mecanismos financieros.

B) Los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Orden referida traen causa del art. 3.2 a) y la Disposición adicional tercera del Real Decreto 3.280/1983, también impugnado. El que la facultad para determinar el módulo le sea atribuida al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo evidencia que nos encontramos ante la fijación de un elemento de la política de vivienda. Consecuentemente, la determinación del módulo que se hace en los arts. 2, 3 y 4 de dicha Orden es competencia de la Comunidad Autónoma, conforme a los arts. 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 137 C.E. Y la determinación de las áreas geográficas homogéneas, que lleva a cabo sin pudor el art. 1 de la Orden, debe corresponder por idénticas razones a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por iguales razones la Disposición adicional produce una clara violación del art. 10.31 del Estatuto de Autonomía.

Y la Disposición transitoria, referente a una cuestión de procedimiento, en cuanto precisa el momento a partir del cual debe computarse un plazo, supone una invasión del art. 10, apartados 6 y 31, del Estatuto, al no poder ser considerada Derecho supletorio.

C) Por lo cual se solicita que se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

7. El Abogado del Estado formuló mediante escrito de 21 Jul. 1984 las alegaciones que se resumen, correlativamente a las del representante del Gobierno Vasco, del modo siguiente:

I. En primer término, como planteamiento común a las distintas normas controvertidas, se analiza el alcance de las titularidades invocadas por el Gobierno Vasco y de las que amparan la actuación estatal:

A) Se parte del entrecruzamiento entre las potestades normativa y de gestión que constituyen la competencia en materia de vivienda atribuida con exclusividad a cada Comunidad Autónoma (en el caso del País Vasco, art. 10.31 de su Estatuto) y los títulos competenciales estatales en materia de ordenación general de la actividad económica (art. 149.1.11 y 13 C.E.).

B) Frente a la imputación del Gobierno Vasco, ninguna de las normas objeto de conflicto --ni siquiera la adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983 -- tiene virtualidad excluyente de actuaciones autonómicas en materia de vivienda. Se trata de determinar si, no obstante las competencias exclusivas autonómicas en materia de vivienda, el Estado puede desde una perspectiva nacional efectuar una programación de recursos presupuestarios y financieros en materia de vivienda; así como de esclarecer cuáles sean los contenidos de esa programación y las funciones que respecto a tal programación hayan de corresponder a las Comunidades Autónomas.

C) No procede una completa identificación entre la «competencia exclusiva en materia de vivienda» y la noción de «viviendas de protección oficial» o de «actuaciones protegibles en materia de vivienda.»

D) El art. 47 C.E. consagra un precepto rector de la política social y económica que ha de informar la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 C.E.). La promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada no resulta compatible con una interpretación de los preceptos estatutarios que reserve a las Comunidades Autónomas con exclusividad la programación en sus ámbitos de los recursos que hayan de asignarse a tal fin. Tanto más que tal programación supone un elemento esencial de la política económica y crediticia (art. 149.1.11 y 13 C.E.) y en que entre los derechos a que alude el art. 149.1.1 debe incluirse el del art. 47 C.E.

E) No opera aquí el principio de la autonomía financiera (arts. 156.1 C.E., 1 LOFCA y 40 EAPV), pues se trata de protección pública financiada con fondos presupuestarios estatales y con recursos financieros correspondientes al tramo que, conforme a la ordenación del crédito, es de calificación estatal.

F) Cuestión distinta es la competencia de la Comunidad Autónoma para gestión o ejecución de la programación estatal. Este es el sentido de la Disposición adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983, que no trata de excluir la posibilidad de que, además de esa gestión de la protección pública estatal, la Comunidad pueda, con sus fondos propios y con el porcentaje de recursos financieros que la ordenación del crédito reserva a la calificación autonómica, conceder protección bien a las mismas actuaciones precisadas en la programación estatal, estableciendo, en su caso, requisitos adicionales, o bien a otras actuaciones distintas.

G) El esquema de distribución de competencias correspondiente a «un sistema mixto de protección pública a actuaciones en materia de vivienda», exigiría diferenciar: 1) La programación estatal, desde una perspectiva nacional, con fondos estatales y recursos crediticios cuya movilización está reservada al Estado, que asegure una ordenación racional del subsector económico de la vivienda, permitiendo una distribución equilibrada y redistributiva de los recursos entre los territorios, estableciendo unas condiciones básicas que garanticen una

igualdad mínima en el derecho (art. 47.1 C.E.) al acceso a las viviendas protegidas y partiendo de una información procedente de las distintas Comunidades Autónomas; éstas establecen las realizaciones a efectuar directamente por la Administración y tienen atribuidas las competencias de ejecución, desde la calificación hasta el abono de las subvenciones personales, así como el «desarrollo normativo» de la programación estatal, respetando «por su naturaleza básica o de denominador normativo homogéneo de carácter mínimo el contenido de las disposiciones objeto de conflicto», mientras que el Estado solo se reserva un volumen limitado de promoción de viviendas para actuaciones singulares, justificadas fundamentalmente en finalidades «reequilibradoras»; y se establece un conjunto de mecanismos de coordinación que permiten el seguimiento y la reasignación de recursos afectos a la programación estatal. 2) La instrumentación por las Comunidades Autónomas, con sus propios recursos, de una financiación complementaria, pudiendo a estos efectos establecer requisitos adicionales, que determinarán ayudas distintas de las estatales, «ya sean complementarias o incompatibles» con las mismas, o de programas propios de protección, con sus propios fondos presupuestarios y con recursos financieros cualificados en el margen que la ordenación crediticia reserva a la cualificación autonómica; así lo demuestra el ejemplo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que ha establecido programas de política de vivienda en disposiciones tales como los Decretos 142/1984 y 143/1984, ambos de 5 Jun., sobre ayuda a las personas o núcleos familiares de menores niveles de ingresos para la adquisición de vivienda terminada o sobre financiación de viviendas no acogidas a los regímenes de protección oficial, respectivamente, o las dos Ordenes de 6 Jun. 1984 sobre tramitación para la obtención de carta de calificación de vivienda terminada y para la obtención de las ayudas a las personas o núcleos familiares de menores niveles de ingreso antes referidas.

H) Tal planteamiento en nada contraviene los términos del Real Decreto 3.006/1981, de 27 Nov., de traspaso de servicios al País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda.

I. Con respecto al defecto de rango formal imputado a la ordenación estatal, hay que tener en cuenta la intervención del legislador al aprobar las consignaciones presupuestarias al Plan Cuatrienal, recogándose en cuanto a las actuaciones protegibles y términos de la protección los criterios ya establecidos a partir del Real Decreto-ley 31/1978, de 31 Oct.; así como la reiterada doctrina sobre el carácter material de la noción de bases tratándose de la ordenación de sectores económicos (Sentencias de 28 Ene. 1982, fundamento jurídico 1.º, y de 28 Abr. 1983, fundamento jurídico 2.º).

II. En cuanto a las imputaciones efectuadas al articulado del Real Decreto 3.280/1983, el Abogado del Estado aduce lo siguiente:

La Disposición adicional séptima no excluye regulaciones propias de protección con cargo a recursos autonómicos; y respecto a las actuaciones protegidas con recursos estatales deja a salvo la competencia de gestión, sin excluir posibilidades de desarrollo normativo, condicionadas al respeto de lo que, por su carácter de denominador normativo común, es contenido propio de la competencia estatal.

El artículo 1, sobre formas de financiación de las actuaciones protegibles y las que tienen este carácter, contiene determinaciones esenciales de la programación estatal, como régimen de ayudas mínimas común a toda la Nación, lo que hace inviable la declaración de supletoriedad pretendida por el Gobierno Vasco.

Los artículos 3, 4, 5 y 6, junto a su justificación como determinaciones básicas de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 C.E. y Sentencia de 28 Ene. 1983, fundamento jurídico 3.º), también se fundan en los títulos competenciales del art 149.1.1 --en relación con el art 47.1 -- y 134 C.E. Frente a lo sostenido por la representación del País Vasco, no se impide financiación complementaria de la Comunidad Autónoma, ni que ésta concierte convenios con Organismos o Entidades públicas o acuda a las mismas vías que detalla el art. 3 del Real Decreto; la determinación del módulo es --como se razonará más adelante-- competencia estatal; la concreción de los tipos de interés y formas de amortización es parte fundamental de la ordenación del crédito (Sentencia de 28 Ene. 1982, fundamento jurídico 3.º), y del régimen común para garantizar un mínimo igualatorio, sin perjuicio de las políticas propias de las Comunidades Autónomas; la singularización de ciertas promociones tiene la misma justificación que las concreciones del art. 1; y las condiciones de concesión de los préstamos a promotor y primeros adquirentes constituyen determinaciones esenciales de la protección con financiación estatal, se justifican como reglas dirigidas a garantizar la efectividad de la inversión estatal y entran en el régimen de protección mínima general, sin perjuicio de que los segundos o ulteriores adquirentes puedan gozar de ayudas de las Comunidades Autónomas.

La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no opera frente a los artículos 7 y 8, ni los mismos --como tampoco el preámbulo de la Orden de 27 Ene. 1984-- pretenden referirse a los programas que pueda establecer cada Comunidad. Lo que hacen dichos arts. 7 y 8, así como los artículos 9 y 10, es establecer un conjunto de determinaciones inherentes a la ordenación estatal de la protección financiada por el propio Estado, que forman parte del régimen básico de ayudas mínimas comunes; determinaciones que son de carácter sustantivo, y no procedimental, por lo que no entran dentro del ámbito del art. 10.6 EAPV.

Se deja el examen del artículo 11, relativo al módulo, para lo que luego se dirá respecto a la Orden de 7 Mar. 1984, referente a tal materia.

La Disposición transitoria primera deja a salvo los programas pasados o futuros de las Comunidades Autónomas y sus mecanismos de Derecho transitorio.

La justificación de la transitoria segunda es la misma que la de los artículos precedentes.

La adicional primera es congruente con el art. 1.2 c) del propio Real Decreto 3.280/1983. Tanto en éste como en el 2.329/1983 (Disposición final tercera), la Comunidad tiene las facultades de gestión y las de desarrollo normativo pero respetando el contenido de la ordenación estatal contenida en uno y otro Reales Decretos.

La adicional segunda en nada impide la celebración por las Comunidades de convenios para la financiación de sus propios programas.

Las determinaciones de la adicional tercera, concernientes a la financiación estatal, carecen de significación excluyente respecto a las Comunidades Autónomas.

La adicional cuarta, que concreta el régimen mínimo de subvención como denominador común a todo el territorio nacional, tampoco excluye la potestad subvencional respecto de las mismas actuaciones o una financiación complementaria procedente de la Comunidad Autónoma.

Y la protección para viviendas en régimen de autoconstrucción establecida en la adicional

quinta tiene la misma justificación que el resto del Real Decreto.

III. En cuanto a la Orden de 27 Ene. 1984, sobre tramitación de las actuaciones de financiación, tal disposición --dice el Abogado del Estado tiene como finalidad primordial, según resulta de su preámbulo, establecer mecanismos de coordinación entre los diversos sujetos, públicos y privados, que intervienen en el sistema del Real Decreto 3280/1983. Su justificación se encuentra en el carácter estatal de la programación y financiación, que no obsta a las facultades de desarrollo y gestión de las Comunidades ni a la posibilidad de que éstas establezcan sus propias programaciones.

El reconocimiento por el artículo 1 de las facultades de gestión de las Comunidades no excluye sus competencias de desarrollo que respeten las determinaciones establecidas por el Estado como régimen homogéneo mínimo para toda la Nación.

Los artículos 4, 5, 7, 9 y 10 y las Disposiciones adicional segunda y transitorias primera y segunda forman parte sustancial del régimen homogéneo establecido con carácter nacional, tratándose de requisitos materiales que condicionan la financiación estatal, sin que entren en juego las competencias procedimentales autonómicas.

Los artículos 2, 3 y 6 establecen un sistema de notificaciones que posibilite la coordinación entre los servicios centrales, las distintas Comunidades y los restantes sujetos, públicos y privados, que intervienen en las actuaciones protegidas.

Finalmente, el artículo 8 establece un mecanismo perfectamente legítimo para articular la gestión autonómica --sujeta a una justificación a posteriori que facilite, además, datos para la coordinación-- y la naturaleza estatal de los fondos, «naturaleza que es, en definitiva, la que la representación del País Vasco viene a discutir.»

IV. Frente a la impugnación de la Orden ministerial de 27 Ene. 1984 sobre las condiciones financieras de las operaciones incluibles en el Programa de Construcción de Viviendas de Protección Oficial 1984-1987 se argumenta lo siguiente:

La programación estatal de actuaciones protegibles en materia de vivienda no se limita a articular unas bases de ordenación de política crediticia [arts. 1 49.1.11 C.E. y 11.2 a) EAPV], sino que encuentra, además, cobertura en el art. 149.1.1 y 11 (probablemente quiere decirse 13). Desde este enfoque, la Orden es una consecuencia de la remisión efectuada en el art. 3.2 b) del Real Decreto 3.280/1983. La concreción en ella de las condiciones financieras y el vehículo normativo empleado no obstan al carácter básico de estas determinaciones (Sentencia de 28 Ene. 1982).

El artículo 1 no se refiere a los convenios que, con respecto a las bases estatales en materia crediticia (incluido el Real Decreto 360/ 1984), pueden establecer las Comunidades Autónomas.

Los artículos 2, 3 y 5 detallan plazos de amortización de préstamos como elemento esencial del régimen estatal de ayudas mínimas, sin excluir regulaciones diferentes para las programaciones establecidas por las Comunidades Autónomas.

Los artículos 4 y 6 forman parte de la regulación homogénea del sistema estatal de ayudas para el acceso a la vivienda. La fórmula sugerida por la representación del Gobierno Vasco --la transferencia a la Comunidad Autónoma de todos los fondos que tengan por destino la

protección de actuaciones en materia de vivienda-- es inviable, ya que «impediría al Estado una asignación racional, equilibrada y redistributiva de fondos procedentes del Presupuesto estatal o de recursos financieros cuya cualificación tiene encomendada el Estado»; b) «al vincular la competencia sustantiva para determinar la aplicación de esos fondos a los criterios, heterogéneos, de cada Comunidad Autónoma, impediría una ordenación del subsector económico de la vivienda», y c) «imposibilitaría un régimen mínimo homogéneo para garantizar a todos los españoles, conforme al art. 149.1 su derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada.»

El artículo 7 es complemento indispensable del art. 5.4 y alude a un requisito sustantivo --no procedimental-- de la financiación estatal.

El artículo 8 no alude a los convenios que puedan establecer las Comunidades, sino a la aplicación de fondos estatales.

El artículo 9 contiene una previsión de Derecho transitorio ajena a las que para sus programas puedan establecer las Comunidades Autónomas y «la referencia a la aprobación por el IPPV incluirá las aprobaciones que, para los mismos tipos de programación mencionados en la norma, hayan efectuado Administraciones autonómicas que en su ámbito territorial asumieran las competencias de aquel Organismo estatal.»

V. Por lo que respecta a la Orden ministerial de 7 Mar. 1984, por la que se determina el módulo y su ponderación en las viviendas de protección oficial acogidas al Real Decreto-ley 31/1987, de 31 Oct., para 1984 y en el marco del Plan Cuatrienal de Viviendas 1984-1987, se argumenta por el Abogado del Estado lo siguiente:

El módulo constituye un parámetro esencial en la protección de actuaciones en materia de vivienda, en cuanto que condiciona la cuantía de los préstamos a promotores y adquirentes, así como los precios de venta.

El Real Decreto 3.280/ 1983 introduce la noción de módulo ponderado, que permite que tanto el precio máximo de venta como el préstamo queden definitivamente fijados en el momento de la calificación provisional.

Por todo ello el módulo tiene absoluta trascendencia, tanto para la cuantificación de la financiación del Plan Cuatrienal y la regulación de los precios de las viviendas que se construyan al amparo del mismo, como para la ordenación general del sistema económico.

La efectividad de los recursos financieros queda condicionada al módulo, lo que permitiría ya calificar su determinación como actuación básica. Pero además parte tal determinación de una previsión sobre la evolución de la política económica e influye en el cumplimiento de las previsiones, condicionando el funcionamiento del subsector económico de la vivienda y de los que con él se interrelacionan y determinando las posibilidades reales de acceso por los ciudadanos a las viviendas programadas con cargo a la financiación estatal.

El módulo debe fijarse atendiendo a áreas geográficas homogéneas, pero éstas no se corresponden con los ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas por lo que es imprescindible que permanezca como competencia estatal la decisión de asignar el módulo a cada población. El planteamiento contrario sería congruente con el mantenido por el Gobierno Vasco, relativo a la transferencia de fondos a cada Comunidad, pasando a ser dichos fondos de

naturaleza autonómica; pero tal planteamiento es insostenible y «desde luego no es el que inspira el sistema establecido por el Real Decreto 3.280/1983». Y que sea el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo el que «desde criterios necesariamente comunitarios», tenga encomendada la facultad de determinación del módulo, en nada significa que tal competencia haya de atribuirse a las Comunidades Autónomas, pues no existe correlación orgánica entre competencias ministeriales y las asumidas por aquéllas, ni la circunstancia de tal atribución al Ministerio con mayor especialización sectorial elimina la trascendencia supracomunitaria de la decisión.

VI. Por todo ello solicita el Abogado del Estado que se declare la titularidad estatal de las competencias ejercitadas en las disposiciones objeto de conflicto.

8. Por escrito del Letrado don Santiago Aranzadi Martínez-Inchausti, presentado el 6 Ago. 1984, fue promovido en nombre del Gobierno Vasco conflicto positivo de competencia, al que correspondió el núm. 615/84, en relación con la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 12 Abr. 1984 sobre tramitación de subsidiación y subvenciones para la adquisición de viviendas de protección oficial.

En dicho escrito, tras hacerse referencia a los antecedentes y requisitos procesales, se efectuaron en primer lugar diversas consideraciones generales acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda, a la luz de los arts. 148.1.3 C. E. y 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y del Real Decreto de transferencias 3.006/1981, de 27 Nov., así como de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma (arts. 156.1 C.E. y 1 de la LOFCA).

En cuanto a la Orden objeto del conflicto se alega, en general, que su fundamento sería el mismo que el del Real Decreto 3.280/ 1983 de que trae causa, a saber, las competencias estatales en relación a las bases y coordinación general de la actividad económica, así como a las bases de ordenación del crédito (art. 149.1.11 y 13 C.E.), por lo que se reproducen y sintetizan frente a ello diversos argumentos ya formulados en el conflicto promovido contra dicho Real Decreto 3.280/1983.

Frente al artículo 1 de dicha Orden se argumenta que, en materia de subvenciones relacionadas con el sector de la vivienda se encomienda a la Comunidad Autónoma del País Vasco una labor de gestión, en la que la solicitud de subvención deberá ajustarse a la regulación del Estado, y no a otra, dada su aplicación automática, que no desaparece por las afirmaciones del Gobierno del Estado al contestar al requerimiento; y que dicho art. 1, el cual regula agotadoramente la solicitud, invade la competencia de la Comunidad Autónoma vulnerando el art. 10.31 de su Estatuto, así como el art. 10.6, en relación al 10.2 del mismo, referente a la competencia en materia de procedimientos administrativos.

Del artículo 2 se dice que viola el art. 10, apartados 2, 6 y 31, EAPV, por las mismas razones que el art. 1.

Y con respecto a los artículos 3, 4, 5 y 6, se dice que los mismos violan el art. 10, apartados 2, 6 y 31, EAPV, por las mismas razones que los anteriores, y además hay una violación de los arts. 137 y 157 C.E., del art. 41.2 d) EAPV y del art. 1 LOFCA. Y que teniendo en cuenta la remisión que se hace al art. 8 del Real Decreto 3.208/ 1983, se incardinan, además, dichos preceptos con el art. 8 de la Orden de 27 Ene. 1984, sobre tramitación de las actuaciones de financiación en materia de vivienda, que --se reitera lo ya dicho en el conflicto promovido frente

a tal Orden-- venía a convertir a la Comunidad Autónoma en un simple cajero.

Por todo ello solicito que se declare que las competencias actuadas en la Orden objeto del conflicto corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco y, por otrosí, la acumulación de este conflicto al correspondiente al Real Decreto 3.208/1983.

9. Admitido a trámite el nuevo conflicto por providencia de la Sección de Vacaciones de 10 Ago. 1984, el Abogado del Estado alegó en escrito de 19 Sep. 1984 lo siguiente:

Puso de relieve en primer lugar que en el previo requerimiento de incompetencia del Gobierno Vasco postuló la derogación de la disposición en su totalidad, a excepción de su Disposición final, o, en su caso, su modificación de forma que se garantizase el respeto a las competencias de la Comunidad Autónoma. Y que la negativa del Consejo de Ministros a las pretensiones del requirente se acompañó de un «razonamiento demostrativo de la inaplicabilidad directa de la disposición controvertida a la Comunidad Autónoma del País Vasco.»

Argumentó, en cuanto al significado de la Orden de 12 Abr. 1984, que el objeto de su regulación son las solicitudes de subvención «que proceda presentar en las Direcciones Provinciales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo» (art. 1). Y dedujo de ello, en base al reconocimiento de facultades de gestión a las Comunidades Autónomas efectuado por la Disposición adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983, que: a) La Orden ministerial controvertida no es de «obligatoriedad automática» para la Comunidad Autónoma del País Vasco, titular de competencias de gestión y de regulación organizativa y procedimental (art. 10, apartados 2, 6 y 31, del EAPV y Real Decreto 3.006/1981); b) tal orden garantiza plenamente el respeto a las competencias en la materia, sin merma de su aplicabilidad supletoria (art. 149.3 C.E.); y c) la aplicabilidad directa de dicha Orden en territorios en que deban actuar los órganos periféricos de la Administración del Estado, por no haberse efectuado el traspaso de funciones y servicios en materia de vivienda, así como su aplicabilidad supletoria en otros casos, determinan el rechazo a su derogación o modificación.

Frente a la impugnación de los artículos 1 y 2, dijo que del art. 8 y la Disposición adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983, así como del art. 1.3 de la Orden del 27 Ene. 1984, no se deduce la «aplicatoriedad automática» de la Orden objeto del conflicto, sino su supletoriedad, por lo que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo no ha desconocido la esfera competencial autonómica, en particular la relativa a organización y procedimientos.

En cuanto a la impugnación de los artículos 3 a 6, entendió ser aquí improcedente la reproducción por el Gobierno Vasco de los términos del conflicto planteado frente a la Orden de 27 Ene. 1984 sobre tramitación de las actuaciones de financiación en materia de vivienda.

Y concluyó que, planteado el conflicto en los términos en que lo ha sido, la disposición impugnada, en el ámbito de aplicabilidad directa que le es propio --del que queda excluida la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin perjuicio de su aplicabilidad supletoria-- corresponde a un título competencial estatal --la organización y regulación procedimental de sus propios servicios--, sin menoscabo de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución competencial; por lo que no procede la anulación o modificación de tal disposición.

En consecuencia solicitó que se declare la titularidad estatal de la competencia ejercitada en la Orden objeto del conflicto; y, por otrosí, «atendidos los distintos ámbitos de aplicación de las respectivas normas», consideró improcedente la acumulación del presente conflicto a los

tramitados bajo los núms. 325/84, 327/84, 328/84 y 410/84.

10. Por Auto del Pleno de 4 Oct. 1984 se acordó acumular el conflicto positivo de competencia núm. 615/84 a los anteriormente acumulados 325/84, 327/84, 328/84 y 410/84.

11. Por escrito del Abogado del Estado, presentado en el Juzgado de Guardia el 22 Jun. 1987, fue promovido conflicto positivo de competencias, al que correspondió el núm. 880/87, frente al Gobierno Vasco en relación con la Orden del Departamento de Política Territorial y Transportes de 11 Feb. 1987, por la que se determinan las Areas Geográficas Homogéneas y sus respectivos módulos aplicables a operaciones de promoción y adquisición de viviendas de protección oficial y rehabilitación.

En dicho escrito, tras formular los antecedentes, indica el Abogado del Estado que la argumentación es sustancialmente la misma que la presentada en el conflicto 410/84, promovido por el Gobierno Vasco en relación con la Orden de 7 Mar. 1984. El módulo --añade-- constituye un parámetro esencial en la protección de actuaciones en materia de vivienda, en cuanto que condiciona la cuantía de los préstamos y los precios de venta, habiéndose subsanado el desfase entre el módulo a efectos del precio máximo de venta y el módulo a efectos de determinar el importe de la financiación mediante la introducción por el Real Decreto 3.280/1983 de la noción de módulo ponderado, que en función de las previsiones sobre evolución del mercado y de los objetivos de política económica permite que tanto el precio máximo de venta como el préstamo queden definitivamente fijados en el momento de la calificación provisional. El módulo --insiste-- tiene absoluta trascendencia para la cuantificación de la financiación del Plan Cuatrienal, para la regulación de los precios de las viviendas construidas al amparo del Plan y para la ordenación general del sistema económico. Sólo la circunstancia --se afirma-- de que la efectividad de los recursos financieros queda condicionada por el módulo permitiría calificar su determinación como «actuación, coyuntural pero materialmente básica, dentro de la ordenación del sistema crediticio». Pero además --añade-- la concreción del módulo «parte de una previsión sobre la evolución de la política económica y, por un inexorable mecanismo de interacción, influye decisivamente en el cumplimiento de esas previsiones, condicionando con ello el funcionamiento del subsector económico de la vivienda y de todos los que con él se interrelacionan» y «determina prácticamente las posibilidades reales del acceso por los ciudadanos a las viviendas programadas con cargo a la financiación estatal». Y si bien el módulo ha de fijarse atendiendo a áreas geográficas homogéneas, tales áreas no se corresponden con los ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas, pues se trata de una clasificación «dentro de un ámbito nacional establecido por poblaciones y provincias», la asignación del módulo según dichas áreas «no responde a consideraciones referidas al territorio autonómico en que la respectiva población se encuentre» y «los efectos de la fijación del módulo trascienden a cada Comunidad Autónoma», por lo que resulta «imprescindible para la viabilidad de la programación estatal» que «permanezca como competencia estatal la decisión de asignar (...) el módulo correspondiente a cada población». «La comparación (concluye el Abogado del Estado) --y la distribución de recursos-- que la fijación del módulo lleva implícita se ha de efectuar entre todas las poblaciones de la Nación y no, fragmentadamente, entre las situadas en cada Comunidad.»

Por todo ello solicitó que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

12. Admitido a trámite el nuevo conflicto por providencia de la Sección Primera de 1 Jul. 1987, el Letrado del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico del Gobierno

Vasco, en nombre del Gobierno Vasco, formuló escrito de alegaciones de 28 Jul. 1987.

En dicho escrito, tras hacerse referencia a los antecedentes y requisitos procesales, se alega en esencia lo siguiente:

El fundamento jurídico principal de la pretensión del Gobierno del Estado es la competencia del art. 149.1.13 C.E., relativa a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; frente a ello, el Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco basó su actuación normativa en su competencia exclusiva sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (arts. 148.1.3 C.E. y 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco).

La Exposición de motivos de la Orden de 11 Feb. 1987 expresa la situación en que se encuentra la promoción de viviendas de protección oficial en la Comunidad Autónoma Vasca.

El deber de los poderes públicos a que se refiere el art. 47 C.E. y la asunción de la competencia del art. 10.31 EAPV hacen que sea la Comunidad Autónoma quien se encargue de hacer realizable el derecho a la vivienda digna y adecuada, entremezclado con los principios de igualdad y libertad de residencia (arts. 9) y 19 C.E.), lo que obliga a acomodar a los costos reales de la vivienda en cada área geográfica los módulos que sirvan de referencia para delimitar sus precios y las cuantías de las ayudas públicas.

La ausencia de objetivos distintos de la satisfacción de necesidades de vivienda en el País Vasco hace innecesario insistir en el carácter sectorial de la Orden mencionada, circunscrita al ámbito material de la vivienda y huérfana de intenciones vinculadas con la planificación económica general.

La línea interpretativa del Tribunal Constitucional para discernir el encaje competencial de una facultad se asienta en los principios o consideraciones siguientes: la competencia especial prevalece sobre la general (STC 71/1982), fundamento jurídico 6.º); el principio de contenido inherente de las competencias implícitas (STC 71/1983); la interpretación restrictiva de las materias horizontales (STC 1/1982); el contenido y adscripción de la competencia administrativa discutida, cuando la ejerce el Estado (STC 113/1983, fundamento jurídico 3.º); las materias que más directamente entran en juego (STC 113/1983). Todo ello lleva a pensar que la fijación del módulo y la determinación de las áreas geográficas homogéneas para su aplicación es una facultad consustancial e inescindible de la competencia en materia de vivienda que tiene asumida en exclusiva la Comunidad Autónoma.

Aun cuando la potestad administrativa de fijación de módulos y determinación de áreas geográficas homogéneas responde a una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, ello no puede comportar un indiscriminado ejercicio de la misma que no atienda a la interconexión con otras materias que no sean de su exclusiva competencia. Habrá que determinar si la intervención en este caso del Departamento de Política Territorial y Transportes vulnera las bases, o no respeta la planificación económica general.

La Orden discutida no marca las pautas de una determinada política económica, sino que incide de modo exclusivo en la definición del precio máximo en venta por metro cuadrado de las viviendas de protección oficial del País Vasco. Para su determinación se ha hecho uso de los mismos índices utilizados a escala estatal, previstos en el art. 6 del Real Decreto 3.148/1978, de 10 Nov., cuya valoración arroja resultados coincidentes o muy similares a los obtenidos en las provincias de Madrid y Barcelona, y no debe quedar duda de la legitimidad y procedencia de

los datos, pues estatutariamente se encomienda a la Comunidad Autónoma la estadística para sus propios fines y competencias (art. 10.37 EAPV)). Y, frente a la alegación principal de la demanda, no existen por imperativo legal valores de apreciación supracomunitaria en el procedimiento de cálculo del módulo aplicable a cada área geográfica homogénea, como tampoco ha sido alterada la ponderación del módulo, habiéndose adecuado la intervención normativa del Departamento de Política Territorial y Transportes al criterio de la jurisprudencia constitucional acerca de la genérica formulación de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (SSTC 1/1982, 57/1983 y 25/1983). Aunque no hay que olvidar que el título competencial exclusivo del art. 10.31 EAPV, a diferencia de otros, no está mediatizado por el concepto de ordenación general de la economía; y que, aun admitida la intervención estatal en esta materia en aras de la planificación económica, habría de establecerse la definición de medios y sistemas de relación e interacción recíproca, que posibiliten la homogeneidad técnica y acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias, a fin de lograr la integración de actos parciales en la globalidad del sistema (SSTC 32/1983, de 28 Abr., fundamento jurídico 2.º; 42/ 1983, de 20 May., fundamento jurídico 3.º c); 11/1984, de 2 Feb., fundamento jurídico 6.º). La actividad de coordinación del Estado presupone la existencia de acciones a coordinar, posibilidad que la demanda niega.

En cuanto a las referencias del Abogado del Estado a la «financiación estatal» o a «lo imprescindible de la determinación del módulo para la viabilidad de la programación estatal de fondos con destino al sector vivienda», tal argumentación no es válida, pues en nada se afecta a los presupuestos del Estado ni a la programación estatal porque sea uno u otro el módulo en la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuyos presupuestos, autónomos e independientes, serán los que asuman las consecuencias de tal determinación. Pudiera suceder que el único efecto derivado del incremento del módulo no fuera un paralelo aumento de las consignaciones presupuestarias, sino una hipotética reducción numérica de viviendas de protección oficial, lo que no se opone a una mayor rentabilidad social y más completa satisfacción del mandato constitucional, pues con la regulación de la Orden impugnada no quedarán lagunas territoriales en las que la vivienda de protección oficial sea una quimera. Este planteamiento no resta operatividad a una concepción que procure el establecimiento de un régimen común mínimo para el acceso a la vivienda, pues la perpetuación de áreas geográficas y módulos desfasados e irreales colabora al destierro del régimen de viviendas de protección oficial en beneficio de la vivienda libre. Pues en un Estado como el nuestro los indicadores comúnmente utilizados (paro, inflación, renta per cápita, movimientos migratorios, etc.) muestran la evidencia de que no todos los esfuerzos públicos han de tener la misma intensidad y dirección.

Finalmente, la norma debatida no representa agresión alguna a la competencia estatal, puesta de manifiesto en vía de requerimiento, de las bases de la ordenación del crédito, para lo que basta con la mención de la STC 1/1982, de 28 Ene., fundamento jurídico 3.º, en la que se delimitan tales bases, de las que nada se dice ni se regula en la Orden de 11 Feb. 1987.

Por todo ello solicitó el representante del Gobierno Vasco que se declare la titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la competencia controvertida y se desestime la demanda interpuesta.

13. La Sección Primera, por providencia de 26 May. 1988, acordó oír a las representaciones procesales acerca de la acumulación del conflicto núm. 880/87 a los núms. 325, 327, 328, 410 y 615 de 1984, anteriormente acumulados. Y por Auto del Pleno de este Tribunal de 7 Jun. 1988 fue acordada dicha acumulación.

14. Por providencia de 7 Jul. último, se acordó señalar el día 12 del mismo mes, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. En los presentes conflictos positivos de competencia acumulados, se plantea la cuestión de determinar la titularidad de las competencias sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, que se regulan en las disposiciones objeto de los mismos. El Gobierno Vasco pretende que se declare la nulidad del Real Decreto 3.280/1983, de 14 Dic., así como que se declare que corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco las competencias a que se refieren o que se ejercitan mediante dicho Real Decreto --excepto en su art. 2 y Disposición adicional sexta--, la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 27 Ene. 1984 --a excepción de sus Disposiciones finales y adicional primera--, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 27 Ene. 1984, la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 7 Mar. 1984 y la Orden de este último Ministerio de 12 Abr. 1984, dictadas todas ellas en aplicación del mencionado Real Decreto 3.280/1983. Mediante estas disposiciones reglamentarias se arbitran diversos instrumentos para financiación de actuaciones protegibles en materia de viviendas para el cuatrienio 1984-1987 --préstamos cualificados, subsidiación de tipos de interés, subvenciones--, con cargo a recursos presupuestarios estatales o a recursos financieros procedentes de Entidades de crédito oficiales y privadas, regulándose determinadas condiciones para el otorgamiento y acceso a las ayudas establecidas y su tramitación. Por su parte, el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, pretende que se declare la titularidad estatal de la competencia de determinación de los módulos aplicables a las operaciones de promoción y adquisición de viviendas de protección oficial y rehabilitación y de las correspondientes áreas geográficas homogéneas, que ha ejercido el Gobierno Vasco mediante la Orden de su Departamento de Política Territorial y Transportes de 11 Feb. 1987.

Alega, en esencia, el Gobierno Vasco que, además de la insuficiencia de rango que afectaría principalmente al Real Decreto 3.280/ 1983, las disposiciones estatales que impugna suponen una invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda (art. 148.1.3 de la Constitución y art. 10.31 del EAPV), aparte otros títulos competenciales concurrentes, y que exceden en cuanto a su contenido del ámbito de las competencias estatales en materias de planificación y coordinación de la actividad económica y sobre las bases de ordenación del crédito (art. 149.1. 11 y 13 de la Constitución). El Abogado del Estado se opone a lo anterior, fundándose sobre todo en dichas competencias estatales, así como en la de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales (art. 149.1.1 de la Constitución), en relación con el derecho a disfrutar de una vivienda digna (art. 47 de la Constitución). Este mismo planteamiento justifica su impugnación de la mencionada Orden del Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco, a la que este último opone sus competencias en materia de vivienda.

2. Nos encontramos, una vez más, ante un conflicto de competencias en el que, en relación con el otorgamiento de subvenciones y otras ayudas económicas al servicio de una política sectorial, se enfrentan, de un lado, el correspondiente título competencial específico de la Comunidad Autónoma sobre el subsector de que se trata y, de otro, las más genéricas competencias estatales sobre planificación y coordinación de la actividad económica y las

bases de ordenación del crédito.

En el presente caso, es indiscutible que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta la titularidad de la competencia en materia de vivienda. Esta competencia faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política. Ello no obstante, y a pesar de que el art. 10 del EAPV califica como «exclusiva» aquella competencia autonómica en materia de vivienda, el propio Gobierno Vasco reconoce que la misma se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito. En efecto, tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.

Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada a la movilización de recursos financieros no solo públicos, sino también privados, no puede hacer abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito, a que ambas partes hacen referencia.

El Abogado del Estado apoya además sus pretensiones en lo que disponen los arts. 47 y 149.1.1 de la Constitución, es decir, en la competencia del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Pero, en el caso que nos ocupa, este argumento no es sino meramente complementario de los anteriores. La política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el art. 47 de la Norma fundamental, siendo así que uno y otro aspecto --el económico y el social-- se revelan difícilmente separables. Sin embargo, el art. 47 no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 de la Constitución), en el ejercicio de sus respectivas competencias. Por lo que se refiere al art. 149.1.1, éste faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito. En otros términos, como declaramos en nuestra STC 146/1986, de 25 Nov., «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.» (fundamento jurídico 3.º), 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» (fundamento jurídico 4.º).

En definitiva, la cuestión planteada en los presentes conflictos de competencia acumulados se reduce a establecer si, de un lado, el Estado se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución) y de bases de la ordenación del crédito (1.11), invadiendo las competencias del País Vasco en materia de vivienda, y, viceversa, si esta Comunidad Autónoma ha respetado las competencias estatales en el desarrollo normativo de su política de vivienda, todo ello, por relación a las disposiciones impugnadas.

3. Es obvio, a tenor de lo expuesto, que un planteamiento semejante presupone la conjunción de actuaciones de las autoridades estatales y autonómicas para la consecución, entre otros posibles, del mismo fin que impone el art. 47 de la Constitución. Ahora bien, el sistema mediante el que se articula esta conjunción de esfuerzos no es indiferente desde el punto de vista del reparto competencial que se establece en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. En concreto, el Abogado del Estado alude a la legitimidad constitucional de «un sistema mixto» de protección pública en materia de vivienda, en el que coexistirían una programación estatal, con fondos y recursos crediticios cuya movilización estaría reservada al Estado, con una actividad complementaria de la Comunidad Autónoma. Sobre este punto hemos de hacer las siguientes matizaciones. En primer lugar, el «sistema mixto» que el representante del Gobierno defiende no podría entenderse en ningún caso, desde la perspectiva constitucional, como un conjunto de actuaciones estatales separadas y paralelas a las que la Comunidad Autónoma del País Vasco puede llevar a cabo en la materia, ya que el Estado no es titular de una competencia específica en materia de vivienda con tal carácter, a ejercer en régimen de yuxtaposición con las que corresponden a la Comunidad Autónoma. En segundo término, como ya ha señalado este Tribunal en reiteradas ocasiones (SSTC 39/1982, de 30 Jun.; 144/1985, de 25 Oct.; 179/1985, de 19 Dic.; 95/1986, de 10 Jul.; 146/1986, de 25 Nov.), el ejercicio de aquellas actuaciones estatales no se justifica por el hecho de que se financien con fondos presupuestarios del Estado, ya que la subvención o, más en general, el poder de gasto no es concepto o título que delimite competencias, atrayendo toda regulación que tenga conexión con el mismo, pues ello conduciría a una sensible alteración del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Por el contrario, el ejercicio de competencias estatales anejo al gasto o a la subvención solo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o los Estatutos hayan reservado al Estado la titularidad de las competencias.

En consecuencia y habida cuenta de la competencia general del País Vasco 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 solo en relación con el mismo, 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. También a tales efectos y con la misma finalidad, el Estado puede actuar sus competencias sobre las bases de ordenación del crédito, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.11 de la Constitución. Es decir, el Estado puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad. Por el contrario, no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones

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

4. Por lo que se refiere al subsector económico de la vivienda, no cabe duda de que puede ser comprendida en la competencia del Estado a que se refiere el art. 149.1.13 de la Constitución la planificación básica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial, lo que justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación en el ámbito definido como tal, ya que con ello se trata de asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable.

Ello no obstante, cabe preguntarse hasta dónde alcanzan estas competencias básicas del Estado y si cubren o no la totalidad de los preceptos que son objeto de los presentes conflictos. En este sentido debe tenerse en cuenta que, como señalábamos en nuestras SSTC 179/1985 y 95/1986, citadas, «no es metodológicamente adecuada y puede resultar artificiosa e inútil toda distinción entre lo básico y lo no básico si pretende aplicarse a los preceptos integrantes de una medida que solo puede ser considerada y aplicada como unidad, en el bien entendido, claro es, que solo pueden ser considerados como elementos de la medida aquellos preceptos directa o indirectamente ordenados a la obtención del fin propuesto, de tal manera que si la disposición que la contiene incluyese otros no relacionados con esa finalidad, respecto de ellos la delimitación competencial apoyada en la distinción entre normas básicas y normas de desarrollo habría de ser respetada (fundamentos jurídicos 1.º y 4.º, respectivamente). Estas consideraciones son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa, máxime cuando se trata de la instrumentación normativa de unos objetivos de planificación económica sectorial que están eminentemente sujetos a modificaciones periódicas por razones de coyuntura, y que, por otra parte, cuentan con el necesario respaldo legal, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 Oct.

En concreto, dentro de la normativa de financiación a la vivienda de que ahora se trata, es preciso distinguir cuatro aspectos inherentes a la finalidad de promoción que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno y la Administración del Estado. En primer lugar, la definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas. En segundo término, la forma de protección, en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas --créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones--, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la finalidad específica de las mismas. A continuación, y como parte de esa regulación esencial, el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso. Por último, la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política económica general, relativa al sector de la vivienda. Como expresión de esta última, la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución, así como, por lo que hace a la financiación privada de tales actuaciones, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.11, puesto que se traduce en la disciplina de uno de los préstamos de regulación especial computables por las entidades financieras.

En cualquier caso, ello no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo

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

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

5. Otro aspecto del problema es el que atañe a la gestión de las medidas de fomento dispuestas por el Estado en relación con las actuaciones protegibles en materia de vivienda. A este respecto se podría cuestionar, como ya señalamos en la STC 95/1986, «si tiene sentido y es eficaz un sistema de subvenciones centralizadas en un sector económico --en el presente caso, la vivienda-- que ha sido descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas» (fundamento jurídico 5.º). Y, como entonces se dijo, habría que concluir que la gestión por el Estado de tales medidas solo sería constitucionalmente admisible si «resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos o de los créditos que hayan de destinarse al sector» (í.d.). En caso contrario, la regla general debe consistir en la transferencia a las Comunidades Autónomas de los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se fomentan, bien sea mediante la fijación de criterios de reparto objetivos o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales, de manera que las Comunidades Autónomas dispongan de aquellos recursos y puedan gestionarlos en cumplimiento de la normativa estatal básica.

Esta regla general es aplicable, sin duda, a la gestión de las ayudas para la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. En el presente caso, la Disposición adicional séptima del Real Decreto 3.280/1983 establece que las Comunidades Autónomas podrán gestionar las actuaciones protegibles que regula, de acuerdo con sus Estatutos y los correspondientes Reales Decretos de transferencias. Sin embargo, interpretada esta Disposición en relación con otros preceptos del mismo Real Decreto y, en especial, con lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 27 Ene. 1984 que lo desarrolla, lo

cierto es que se reservan al Ministerio de Obras Públicas y al Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda determinadas facultades de gestión que el Gobierno Vasco impugna, por lo que es preciso examinar la constitucionalidad de tales preceptos, desde el punto de vista de la distribución de competencias.

Dichas potestades de gestión reservadas a órganos u organismos del Estado se limitan a la realización de convenios con las entidades financieras para la aportación de créditos de financiación de las actuaciones protegibles, a la subsidiación de los créditos aportados por aquellas Entidades, en los porcentajes establecidos por la normativa estatal y al abono efectivo de las subvenciones concedidas. En todo caso, el procedimiento de calificación de las viviendas de protección oficial y su control, y la resolución acordando o denegando el disfrute de las subvenciones personales corresponde al «organismo administrativo competente en materia de vivienda», que en el presente caso es, desde luego, el órgano u organismo competente de la Administración Autónoma del País Vasco, debiendo el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda expedir libramientos trimestrales a justificar a favor de las Comunidades Autónomas (arts. 1 y 8 de la Orden de 27 Ene. 1984 citada).

Por lo que se refiere al pago de las subvenciones personales, es claro que las facultades reservadas al Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda no pueden considerarse sino como regladas, es decir, reducidas a la función de un librador de fondos, pues en caso contrario interferirían el ejercicio de las competencias de gestión que, en cuanto a la calificación de las viviendas y a la concesión o denegación del derecho a la subvención corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sólo así interpretadas aquellas funciones estatales no resultan en contradicción con las competencias de gestión que corresponden exclusivamente a la Administración autónoma vasca.

En lo que toca a la competencia para suscribir los convenios de financiación de las actuaciones protegibles en materia de viviendas, debemos recordar ahora lo que señalábamos en la STC 95/1986, en relación con los créditos destinados a la financiación de viviendas rurales. Dado que dichos préstamos pueden ser concedidos por diferentes entidades financieras, tanto públicas como privadas, resulta constitucionalmente legítimo residenciar en un solo órgano estatal la facultad de formalizar los convenios, en virtud de las competencias de coordinación que al Estado reconoce el art. 149.1.13, al objeto de garantizar que los topes máximos que puedan fijarse por el Gobierno para esta línea de créditos sean efectivamente respetados, así como para asegurar una distribución homogénea o no discriminatoria de tales créditos en todo el territorio nacional.

Por último, en cuanto al pago de los subsidios a los créditos concedidos por las entidades financieras para financiar las actuaciones protegibles en materia de vivienda, si bien no es el único sistema constitucionalmente posible, no puede entenderse que invada las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco aquél en virtud del cual es un organismo centralizado el que tiene la facultad de liquidar tales subsidios. Este sistema de liquidación, que encuentra su lógica en la unificación de las relaciones contables entre el Estado y las entidades financieras con las que puede suscribir los convenios de financiación a la vivienda, no podría tampoco interferir, sin embargo, las competencias de gestión que, para la calificación de las actuaciones protegibles y el reconocimiento del derecho a percibir las ayudas, corresponden indudablemente a la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya que no pueden considerarse como parte de las bases o la coordinación de la planificación económica. Por tanto, la reserva a un organismo del Estado de la función de liquidar los subsidios a los préstamos solo puede regularse conforme al sistema de distribución de competencias entre el propio Estado y aquella

Comunidad Autónoma, y hay que entender por ello que el pago de los mismos es consecuencia obligada del reconocimiento del derecho a la ayuda financiera que, en cumplimiento de las normas estatales y, en su caso, en el marco de los convenios establecidos, realiza la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, frente a lo que argumenta el Gobierno Vasco, las disposiciones que impugna no impiden que aquella Comunidad pueda celebrar convenios distintos con las entidades financieras para allegar recursos destinados a la construcción o rehabilitación de viviendas, complementando así las previsiones de la legislación estatal sobre actuaciones protegibles, en razón de los objetivos de la política autonómica de vivienda, siempre que, naturalmente, ello no sea incompatible con las directrices de la ordenación económica general, que a los órganos centrales del Estado corresponde determinar en exclusiva, así como con las bases de la ordenación del crédito, que igualmente corresponde fijar al Estado.

6. El último género de cuestiones que plantea el Gobierno Vasco se refiere a las reglas de tramitación del otorgamiento de las subvenciones y concesión de préstamos y subsidios que se establecen, en especial, en la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 27 Ene. 1984, con particular incidencia en las exigencias de información y justificación de las actuaciones realizadas por las Comunidades Autónomas en ejecución de las normas estatales.

En este orden de cosas, es preciso partir de la idea de que una conjunción de actividades de las autoridades estatales y autonómicas como la que, en virtud del reparto de competencias establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, debe llevarse a cabo para la satisfacción del derecho que proclama el art. 47 de la Constitución, no solo debe atenerse al respeto estricto de las competencias ajenas, incluida, en su caso, la de coordinación de la actividad económica, sino también a los principios de colaboración y solidaridad y, en definitiva, a una exigible actitud de lealtad constitucional. Las exigencias de información recíproca sobre el funcionamiento del régimen de ayudas a la vivienda responde a estos principios, consustanciales al modelo del Estado de las Autonomías. En concreto, la información sobre el cumplimiento de la normativa estatal por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de gestión de las ayudas que el Estado aporta o de los recursos financieros que moviliza, si bien no puede suponer obstáculo al ejercicio de dichas competencias autonómicas, convirtiéndose en una forma encubierta de control de su actividad, constituye en cambio una base de datos estadísticos cuya justificación y conveniencia se vincula a la potestad del Estado para adoptar sucesivamente las decisiones que le competen en materia de planificación del sector económico de la vivienda e, incluso, para formalizar los consiguientes convenios con las entidades financieras y con cada Comunidad Autónoma. En este sentido, las prescripciones relativas a la transmisión de informaciones y a la comunicación de las actuaciones realizadas en la materia que nos ocupa, se revela plenamente coherente con el diseño constitucional del Estado de las Autonomías.

7. Conforme a las consideraciones generales expuestas, procede a continuación examinar sistemáticamente la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, desde el punto de vista de su adecuación o no al orden de competencias, a que se ciñe el objeto del conflicto positivo de competencia (arts. 62 y 63.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

El art. 1 del Real Decreto 3.280/1983, de 14 Dic., establece las modalidades de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda y define cuáles son dichas actuaciones protegibles, «a los efectos de lo dispuesto en el presente Real Decreto». Este precepto no invade las competencias propias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pues constituye

una manifestación de las competencias que al Estado reserva el art. 149.1.13 de la Constitución, conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico 4.º Dicho sea sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma del País Vasco pueda, en virtud de su política de vivienda, conforme al art. 10.31 del EAPV, definir otro tipo de actuaciones protegibles y, en su caso, otras formas de financiación con cargo a sus propios presupuestos en complementariedad con la regulación estatal, lo que no resulta impedido por el precepto cuestionado, que, como en el mismo se expresa, define aquellas actuaciones a los solos efectos de lo dispuesto en el Real Decreto 3.280/1983.

8. Los arts. 3, 4, 5 y 6 del citado Real Decreto regulan los tipos, características y condiciones generales de los préstamos cualificados destinados a la financiación de aquellas actuaciones protegibles. Se trata en este caso de una medida que, de manera semejante a lo declarado en la STC 95/1986 referida, demanda una regulación unitaria, y se justifica en razón de lo dispuesto en el art. 149.1.11 y 13 de la Constitución. En tanto que elementos nucleares de la medida o instrumentos necesarios para conseguir los fines de interés público que con ella se persiguen, forman parte de su unidad «el régimen jurídico a que han de ajustarse los préstamos que se otorguen», configurador de «los elementos esenciales de tales modalidades de préstamos, como son las entidades financieras que pueden concederlos, los tipos de interés que han de abonarse, los plazos de amortización y las garantías exigibles para su concesión» (STC 95/1986). En consecuencia nada hay que oponer a la legitimidad constitucional del art. 3. 1, que establece las modalidades de créditos a conceder y las entidades que pueden otorgarlos; del art. 3.2, que se refiere a la cuantía, tipo de interés, plazo de amortización, garantías y beneficios fiscales generales de su otorgamiento, con excepción ahora de lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 3.2 a), relativo a los módulos aplicables, sobre lo que se tratará más adelante; del art. 4, sobre la cuantía de los préstamos de las promociones especiales que en él se definen; y los arts. 5 y 6, que establecen los requisitos esenciales para el otorgamiento de los préstamos a promotores y adquirientes de viviendas, en cuanto que constituyen garantías fundamentales para la efectividad de la medida adoptada.

Por su conexión directa con estos preceptos del Real Decreto 3.280/1983, tampoco cabe oponer reparos a la legitimidad constitucional de las Disposiciones transitorias primera y segunda del propio Real Decreto, en cuanto se refieren al otorgamiento de los préstamos cualificados que en él se regulan así como de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 27 Ene. 1984 que lo desarrolla, fijando los tipos de interés, plazo, amortización y garantías de los préstamos.

Por idénticas razones, no invade la competencia del País Vasco la Disposición adicional primera del Real Decreto 3.280/1983, que autoriza a las entidades financieras relacionadas en el artículo 2 a conceder créditos a la rehabilitación dentro de los recursos financieros asignados al programa cuatrienal 1984-1987.

9. El art. 7 del Real Decreto 3.280/ 1983 regula la subsidiación de los tipos de interés. Nada hay que objetar a la competencia estatal para establecer y regular los elementos esenciales de este tipo de subsidios, tal y como se concreta en el precepto impugnado.

De igual manera, las condiciones relativas al otorgamiento de subvenciones directas a los promotores y adquirientes de viviendas de protección oficial que se regulan en los arts. 8, 9 y 11 del Real Decreto 3.280/ 1983 pueden considerarse incluidas, sin dificultad, en el ámbito de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.13 de la Constitución, pues constituyen otros tantos elementos esenciales de las finalidades que persigue la medida subvencionadora,

ya que se refieren tanto a las características que deben reunir los posibles beneficiarios, o a las características esenciales de las viviendas a subvencionar, incluido el precio máximo de venta, y a la cuantía de las subvenciones, así como a las garantías esenciales de cumplimiento de dichos requisitos.

En cambio, el art. 10 del Real Decreto 3.280/1983, en su párrafo segundo y siguientes, establece unas simples prescripciones de tramitación administrativa, que no son incluibles entre las normas que regulan el destino y el nivel de las subvenciones. Se trata, por ello, de una normativa que no resulta amparada por la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.13 de la Constitución, en el sentido expuesto en el fundamento cuarto. De ahí que este art. 10 solo pueda tener en el País Vasco valor de Derecho supletorio, al margen de su párrafo primero, en el que se ejerce una competencia estatal.

No cabe declarar contrarias a las competencias de la Comunidad Autónoma impugnante las Disposiciones transitorias primera y segunda del Real Decreto 3.280/1983, en cuanto que se refieren a la aplicación del régimen de subvenciones y subsidios establecido en su articulado, así como la Disposición adicional quinta del referido Real Decreto, que extiende el derecho a percibir la misma subvención a las viviendas de protección oficial que se realicen en régimen de autoconstrucción, estableciendo los requisitos esenciales que configuran este peculiar régimen jurídico. Por último, el art. 9 de la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 27 Ene. 1984 no infringe el orden de competencias, pues constituye una mera aclaración del concepto de unidad familiar, a los efectos prevenidos en los arts. 8 y 10 del Real Decreto 3.280/1983.

10. Atención especial merece la controversia sobre la competencia para determinar el módulo aplicable al sistema de financiación de viviendas de protección oficial. El art. 3.2 a), párrafo segundo, del Real Decreto 3.280/1983 atribuye esta competencia al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. El Estado ha hecho una opción, y estimado necesario establecer una escala de módulos en relación a la diversidad de precios de coste de las viviendas en distintas áreas geográficas. La asignación de esa escala a distintas áreas geográficas homogéneas se prevé en la Disposición transitoria tercera del Real Decreto, según la cual «sin perjuicio de la competencia que corresponda a las Comunidades Autónomas, por Orden del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, previo acuerdo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, se determinará el módulo (M) ponderado y las áreas geográficas homogéneas» y «el citado módulo servirá para cuantificar la financiación prevista en este Real Decreto en relación a las actuaciones protegibles en materia de vivienda que se acojan al mismo»; y a su vez la Orden del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo de 7 Mar. 1984 ha establecido las mencionadas áreas geográficas homogéneas comprensivas de los diversos municipios del País Vasco. Mediante la Orden de 11 Feb. 1987, objeto del conflicto de competencia núm. 880/87, el Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco determinó nuevas áreas geográficas homogéneas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y los módulos aplicables a cada una de ellas.

Sin duda, como alega el Abogado del Estado, la determinación del módulo y su ponderación es un elemento absolutamente trascendente del sistema de financiación establecido para las actuaciones protegidas, pues de dicho módulo depende la fijación del precio de venta máximo, la cuantificación de los préstamos cualificados y de la correspondiente subsidiación y el otorgamiento de las subvenciones personales. Un aspecto tan esencial de las medidas de financiación que el Estado arbitra es evidente que no puede dejarse a la libre formulación que del mismo puedan hacer las Comunidades Autónomas, pues es un elemento indisoluble de aquellas medidas. En concreto, la fijación del módulo debe responder a unos criterios unitarios,

que garanticen resultados homogéneos en la aplicación del plan en el territorio de unas u otras Comunidades Autónomas.

No deja de ser significativa la distinta redacción del art. 3.2 a) del Real Decreto, que atribuye al Ministerio de Obras Públicas la determinación del módulo aplicable y su ponderación, y la de la Disposición transitoria tercera del mismo, que alude ahora a áreas geográficas homogéneas, pero a su vez hace expresa reserva de la competencia que corresponda a las Comunidades Autónomas.

La determinación precisa de las áreas geográficas homogéneas correspondientes a efectos de asignar el módulo estatal aplicable comporta una función de valoración ponderada de diversos indicadores económicos, en especial de los factores que intervienen en el precio de la vivienda, que cabe calificar como actividad de ejecución. De otra parte, la determinación rígida de las áreas correspondientes, conforme a criterios uniformes para cada una de ellas, puede dar lugar a distorsiones de la eficacia del sistema en ciertas zonas, en virtud de la evolución de variantes económicas de difícil previsión, con la consecuencia de privar o disminuir la operatividad de las ayudas en dichas zonas, en detrimento también de la sustancial igualdad perseguida.

Por todo ello, la articulación del sistema de ayudas estatales establecido, a través del elemento esencial de los módulos, no puede impedir a las Comunidades Autónomas con competencia en materia de vivienda cuantificar en su ámbito territorial el coste de los diversos factores que intervienen en la formación del precio de la vivienda y apreciar la homogeneidad de ciertas áreas en razón de ese coste, siempre que se ajusten a los módulos que establezca el Estado así como a los principios o criterios generales que éste haya fijado.

La propia Disposición transitoria tercera del Real Decreto 3.280/1983 salva expresamente las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas al atribuir al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, previo acuerdo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, la facultad de determinar el módulo ponderado y las áreas geográficas homogéneas. En una interpretación conforme a la distribución de competencias establecida en la Constitución y en el EAPV la remisión a las competencias autonómicas ha de entenderse como reconocimiento de una capacidad de aplicación de los módulos determinados por el Estado. La Comunidad Autónoma no podrá ni crear más áreas de las configuradas por el Estado ni variar el módulo de cada una de las áreas de la escala; pero sí podrá remodelar el contenido de las áreas incluyendo en cada una de ellas a los municipios que entienda deban acogerse al correspondiente módulo, utilizando para ello los criterios generales que haya fijado el Estado para la determinación de las áreas.

Pues bien, la Orden de 11 Feb. 1987 del Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco, objeto del conflicto de competencia núm. 880/87, se ha limitado, respetando los módulos establecidos por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y su ponderación, a definir las áreas geográficas homogéneas dentro de la Comunidad Autónoma, ateniéndose además a los factores de coste que el Estado tuvo en cuenta al fijar directamente las áreas geográficas homogéneas. Según se ha dicho, el Estado solo puede establecer los módulos a tener en cuenta y su respectiva ponderación, así como los criterios generales para la asignación de sus módulos a áreas geográficas homogéneas que corresponde determinar a la Administración Autónoma, en el respeto de dichos criterios generales y en función también del principio de solidaridad que proclaman los arts. 2 y 138 de la Constitución. En consecuencia, no puede considerarse que dicha Orden haya invadido una esfera de competencia propia del Estado. Al mismo tiempo ha de reconocerse que la Orden del Ministerio de Obras Públicas y

Urbanismo de 7 Mar. 1984 no ha invadido competencias de la Comunidad Autónoma Vasca, salvo en su art. 1, debiendo declararse al respecto que, salvo su eventual carácter supletorio, no es aplicable en la Comunidad Autónoma Vasca.

11. Pasando al plano de la gestión, debemos distinguir, de acuerdo con lo expuesto en el fundamento jurídico 5.º entre las competencias para formalización de los convenios con entidades financieras, a que se refieren las Disposiciones adicionales segunda y tercera del Real Decreto 3.280/1983 y el art. 7 de la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 27 Ene. 1984, por un lado, y las competencias sobre la tramitación y pago de los subsidios a los préstamos y de las subvenciones personales.

Las primeras se inscriben, sin dificultad, entre las competencias del Estado sobre las bases de la planificación y la coordinación. de la actividad económica general (art. 149.1.13 de la Constitución), pues es indiscutible que los convenios constituyen el instrumento para la movilización de los recursos financieros que se requieren, en garantía de cumplimiento de los objetivos de la política económica en el subsector de la vivienda y que corresponde al Estado determinar las cantidades o límites máximos a aportar.

En cuanto a la forma, la liquidación de las subvenciones e incluso de los subsidios a los tipos de interés de los préstamos a que se refieren aquellos convenios no pueden interferir en ningún caso la competencia de gestión de las ayudas estatales, incluyendo la facultad de reconocer o denegar el derecho a su disfrute, que corresponde a la Administración autónoma del País Vasco (art. 1 de la Orden citada). Ello no obstante, reservar las simples operaciones de pago y libramiento de fondos en favor de un organismo centralizado, siempre que no interfiera en las competencias sustantivas de gestión de la Administración autonómica, es decir, configurando aquella actividad como la de «un simple cajero», por utilizar la expresión que el Gobierno Vasco emplea de contrario, no puede estimarse manifiestamente contrario al reparto de competencias establecido en la Constitución y en el EAPV.

En la medida en que los incisos iniciales de los arts. 7 y 8 del Real Decreto 3.280/1983, en conexión con la Disposición adicional séptima del mismo, con los arts. 1.2 y 8 de la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 27 Ene. 1984, y con el art. 4, in fine, de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de la misma fecha, pueden ser interpretadas en el sentido expuesto, no cabe declarar que invaden las competencias de la Comunidad del País Vasco en materia de vivienda. En efecto, todas estas disposiciones deben ser entendidas --y así lo permite su tenor literal--, en el sentido de que el abono de los subsidios, así como la resolución del préstamo subsidiado (art. 2.4 de la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 27 Ene. 1987), es consecuencia reglada, dentro de las disponibilidades financieras, de la calificación o descalificación de las viviendas acogidas al régimen de protección oficial, y al reconocimiento, denegación o revisión del derecho a las ayudas estatales decidido por el órgano administrativo competente de la Comunidad Autónoma.

En cuanto al pago de las subvenciones, que corresponde a este último, se realiza mediante libramientos trimestrales del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda en favor de las Comunidades Autónomas, sin que la justificación que se exige al respecto alcance a condicionar el reconocimiento de subvenciones, pues se refiere tan sólo a las acreditaciones de pago y a los elementos reglados de la medida subvencional.

De otro lado, los deberes de información y comunicación que prescriben los arts. 2 y 3 de la citada Orden del Ministerio de Obras Públicas de 27 Ene. 1984 en modo alguno desconocen o

menoscaban las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sino que constituyen manifestaciones concretas del principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, como ha reiterado este Tribunal, es implícito al sistema de las autonomías y no necesita justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios determinados.

Por las mismas razones expuestas y en conexión con los preceptos de la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 2 Ene. 1984, tampoco invaden las competencias de la Comunidad la Disposición adicional segunda y las Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la misma Orden ministerial.

12. El Gobierno Vasco impugna también la Disposición adicional cuarta del Real Decreto 3.280/1983, por la que se autoriza al Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda para subvencionar el alquiler de las viviendas de protección oficial de promoción pública, cuando el titular de la promoción sea el propio Organismo o un Ente territorial, fijándose a continuación la cuantía máxima de la subvención. Este último constituye un elemento esencial de la medida de fomento con cargo a recursos estatales, que en la citada Disposición adicional se establece, puesto que se fijan criterios para la determinación del nivel de la ayuda dispuesta por el Estado, por lo que es de su competencia.

Por lo demás, esta Disposición solo contiene una autorización, cuyo desarrollo y aplicación habrá de respetar las competencias de la Comunidad Autónoma, por lo que en si misma no invade competencias de ésta.

13. Los arts. 4 y 5 de la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 27 Ene. 1984, establecen condiciones esenciales en garantía del destino de los préstamos cualificados para construcción o rehabilitación de viviendas para arrendamiento; por lo que dicha regulación no invade las competencias del País Vasco en materia de vivienda, de conformidad con lo expuesto en el fundamento jurídico 4.º Bien entendido que la gestión de las correspondientes ayudas debe ser realizada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en los términos expuestos en el fundamento 5.º

14. El art. 10 de la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 27 Ene. 1984 se limita a remitirse para los casos de incumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 3.280/1983 y en la propia Orden ministerial, el régimen de infracciones y sanciones ya establecido en la legislación de viviendas de protección oficial, con cita de algunas disposiciones integrantes de tal legislación. No puede entenderse que, con ello, el Estado haya invadido competencia alguna de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya que nos hallamos ante una simple norma de remisión, que no prejuzga la aplicabilidad de la legislación a la que se reenvía en el ámbito territorial del País Vasco.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que, como declaramos en la STC 87/1985, de 16 Jul. y reiteramos en la STC 137/1986, de 6 Nov., «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 de la Constitución, básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1.ª)». Ya que el País Vasco tiene competencia en materia de vivienda, puede, sin duda, dentro de los límites que acaban de citarse, dictar su propia normativa sancionadora de las infracciones que se cometan contra la

legislación de protección pública de la vivienda. Dicho sea, sin perjuicio de la aplicación supletoria del Derecho estatal.

15. Queda, por último, hacer referencia a la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 12 Abr. 1984, sobre tramitación de subvenciones y subsidiación del tipo de interés de préstamos para adquisición de las viviendas de protección oficial de promoción privada.

Dicha Orden ministerial, que es la disposición impugnada por el conflicto de competencia núm. 615/84, regula, efectivamente, materias sobre las que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene las correspondientes competencias. Como ya se ha expresado en anteriores fundamentos la Comunidad Autónoma es competente para la concesión y tramitación de las subvenciones, y en cuanto a la tramitación de la subsidiación de los tipos de interés, con independencia de que el Estado se reserve el pago final a las Entidades financieras de las cantidades correspondientes a los subsidios de los préstamos otorgados.

Pero hay que tener en cuenta que, tanto el Consejo de Ministros en la contestación al requerimiento previo formulado por la Comunidad Autónoma, como el Abogado del Estado, ha aclarado y puesto de relieve que esta última Orden ministerial no afecta al procedimiento relativo a las subvenciones y subsidiaciones que se tramiten ante órganos de las Comunidades Autónomas, sino solo al que tenga lugar ante órganos de la Administración del Estado en aquellos territorios en que no se haya accedido a la autonomía o no se haya efectuado el traspaso de funciones y servicios en materia de vivienda, sin perjuicio de su aplicabilidad supletoria general.

Ha de concluirse, pues, que la Orden ahora considerada no puede suponer invasión alguna de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por no tener aplicación directa en su territorio, sin perjuicio de su aplicabilidad con carácter supletorio.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

1.º Que no ha invadido las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia ejercida por el Estado mediante los siguientes preceptos:

a) Arts. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, párrafo primero, y 11, Disposiciones transitorias primera segunda y tercera y Disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta y quinta del Real Decreto 3.280/1983, de 14 dic., sobre financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, siempre que, por lo que se refiere al art. 3.2 a), segundo párrafo, y a la Disposición transitoria tercera, se interpreten de conformidad con el fundamento jurídico 10 de esta Sentencia.

b) Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10, Disposición adicional segunda y Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de 27

Ene. 1984, siempre que, por lo que se refiere a los arts. 1, 2, 8 y 10, se interpreten conforme a lo señalado en los fundamentos jurídicos 11 y 14 de esta Sentencia.

c) Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 27 Ene. 1984, siempre que, por lo que se refiere al art. 4, párrafo segundo, se interprete conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 11 de esta Sentencia.

d) La Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 7 Mar. 1984, por la que se determina el módulo y su ponderación en las viviendas de protección oficial, siempre que se interprete de conformidad a lo señalado en el fundamento jurídico 10 de esta Sentencia.

2.º Que la competencia ejercida por el Estado mediante el art. 10, párrafos segundo y siguientes, del Real Decreto 3. 280/1983, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco en su territorio, sin perjuicio del carácter supletorio que dicho precepto tiene en el mismo.

3.º Que la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 12 Abr. 1984, sobre tramitación de subsidiación y subvenciones para la adquisición de viviendas de protección oficial, no es directamente aplicable en la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin perjuicio de su carácter supletorio.

4.º Que la competencia ejercida por el Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco a través de la Orden de 11 Feb. 1987, por la que se determinan las áreas geográficas homogéneas y sus respectivos módulos aplicables a operaciones de promoción y adquisición de viviendas de protección oficial y rehabilitación protegida, no invade las competencias del Estado, interpretada en los términos a que se refiere el fundamento jurídico 10 de esta Sentencia.

5.º Desestimar los presentes conflictos positivos de competencia acumulados en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado.»

Dada en Madrid, a 20 Jul. 1988.

VOTO PARTICULAR

que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 325/84 y acumulados

He disentido de la mayoría de mis colegas en la decisión que se refleja en los puntos 1 [apartados a) y d)] y 4 del fallo y en la razón básica que conduce al resto de las decisiones en él adoptadas con cuyo sentido, sin embargo, concuerdo:

A) Los pronunciamientos frente a los que he expresado mi disconformidad son los que se refieren a la discutida competencia para determinar el módulo, que es la pieza clave de todo el sistema de protección pública de viviendas. Estos pronunciamientos me parecen en alguna medida contradictorios y contruidos sobre una comprensión incorrecta del funcionamiento del sistema, cuya operatividad resultaría imposibilitada o muy gravemente entorpecida, a mi juicio, si cada Comunidad Autónoma competente en materia de viviendas (es decir, cada una de nuestras diecisiete Comunidades Autónomas), puede determinar con entera libertad cuál es el valor del módulo a aplicar en cada parte de su territorio, aunque esta determinación se mueva

dentro de la escala establecida por el Estado. La decisión de la mayoría parece partir del supuesto de que el establecimiento de esta escala se hace en abstracto, para asignar después los distintos módulos a distintas áreas geográficas homogéneas, cuya delimitación se hace también en abstracto, utilizando criterios que no se especifican. Este punto de partida implica, como digo, una comprensión a mi juicio defectuosa de la naturaleza del «módulo» y del procedimiento seguido para asignar a éste valores diversos en áreas distintas del territorio nacional, pues la diversificación solo tiene sentido si, previamente, se ha hecho una delimitación de las distintas áreas geográficas y el valor del módulo para cada una de ellas solo puede establecerse tomando en cuenta el costo medio de los distintos factores dentro de cada una de ellas. El sistema está concebido, en consecuencia, como un plan único o de conjunto cuya lógica interna se quiebra si, después de haberse establecido así la escala de valores del módulo, cada Comunidad Autónoma puede aplicarla con entera libertad, sin que en modo alguno puedan hacerlo, como se dice en la Sentencia de la que disiento, «ateniéndose a los factores de costo que el Estado tuvo en cuenta al fijar directamente las áreas geográficas homogéneas». La admisión de que son válidas tanto la norma estatal que asigna distinto valor al módulo según áreas geográficas homogéneas (en especial la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 7 Mar. 1984), como la norma autonómica que directamente la contradice (la Orden del Departamento Vasco de Política Territorial de 11 Feb. 1987), incurre por eso, a mi juicio, en una contradicción insalvable, pues la determinación de los distintos valores del módulo no se hace en la actualidad con arreglo a principios o criterios generales que el Estado haya fijado y que deban ser respetados por las Comunidades Autónomas dentro de su territorio, sino en función también del costo medio de los factores en áreas geográficas cuyos límites no coinciden en absoluto con los de las Comunidades Autónomas.

El sistema que de la Sentencia resulta no es así ni el previsto por las disposiciones estatales impugnadas ni el pretendido por la Comunidad Autónoma del País Vasco cuya pretensión era la de que declararíamos la incompetencia del Estado para establecer un plan de protección pública a la construcción y rehabilitación de viviendas aplicable en todo el Estado. Sobre la viabilidad de este sistema híbrido abrigo, por lo dicho, tantas dudas como sobre las razones de este Tribunal para convalidarlo y generalizarlo.

B) El rechazo de la pretensión fundamental de la Comunidad Autónoma del País Vasco se hace en la Sentencia por considerar que el conjunto de disposiciones estatales impugnadas pueden ser referidas a la competencia exclusiva que el art. 149. 1.13.^a de la Constitución concede al Estado sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.»

No ignoro la incidencia que sobre la industria de la construcción tiene el sistema de protección pública de viviendas, 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 las 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 como la adoptada respecto a la aplicación del módulo en el País Vasco, a la que antes me he referido.

Ni por su desarrollo de detalle puede considerarse el plan de protección de viviendas un mero establecimiento de bases o un conjunto de medidas de coordinación, ni su sentido primordial

es, a mi juicio, el de incidir sobre un sector de la actividad económica, sino el de procurar dar realidad al derecho a una vivienda digna y adecuada que el art. 47 de la Constitución reconoce a todos los españoles. Visto desde esta perspectiva, el mencionado plan puede ser entendido como una actuación producida, no al amparo del párrafo 13, sino más bien del párrafo primero del apartado 1.º del art. 149, como un esfuerzo por asegurar un mínimo igual en el ejercicio (en rigor en el disfrute), de un derecho constitucional.

Resultan desde luego, evidentes, las dificultades dogmáticas que implica la consideración como «derechos constitucionales» de todos los que derivan de actuaciones estatales acomodadas a los principios de política social y económica que enumera el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución, pero tales dificultades no me parecen insalvables si el concepto de derechos constitucionales se entiende como concepto genérico y mucho menos graves, desde luego, que las que origina el empleo de otro título genérico (el del 149.1.13.^a), inadecuado no solo porque lo es, sino sobre todo, porque dada su naturaleza lleva a la ablación total de las competencias autonómicas.

Proconicé por eso su uso y sigo teniendo el convencimiento de que con él se hubiese podido llegar, salvo en los puntos de los que expresamente he disentido, a resultados tal vez no muy disimiles de los alcanzados, pero mediante una construcción más respetuosa con las competencias autonómicas y que hubiese podido orientar más eficazmente que la recogida en la Sentencia, la actuación futura de los poderes públicos sobre esta materia. La conceptualización del Plan cuatrienal como un plan mediante el que el Estado trata de asegurar que la actuación de los poderes públicos para dar realidad al derecho a la vivienda se lleva a cabo de modo que se asegure en lo posible un mínimo igual en todo el territorio nacional, habría permitido, de una parte, dar una explicación más razonable a la articulación de la iniciativa estatal con las competencias autonómicas en la materia y asegurar, de la otra, un mayor margen de libertad de acción a las Comunidades Autónomas para todas las actuaciones que, una vez asegurado este mínimo social igual, quisieran llevar a cabo en esta materia.

Madrid, a 20 Jul. 1988.