

# LA DISTRIBUCIÓ ACTUAL DE COMPETÈNCIES EN MATÈRIA D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI, URBANISME I HABITATGE\*

Tomás Quintana López  
Professor titular de Dret Administratiu  
de la Universitat de Lleó

## I

Tot i que segurament la majoria de vostès no coneixen les aproximacions conceptuals que actualment es fan servir majoritàriament sobre l'ordenació del territori i l'urbanisme, em sembla oportú dedicar una mica d'atenció a la qüestió, sobretot quan a partir d'aquests conceptes intentaré de marcar les línies d'acord amb les quals els ens que formen l'organització territorial de l'Estat han d'actuar en aquestes matèries.

Doncs bé, l'ordenació del territori i l'urbanisme són funcions públiques que tenen en comú una cosa tan substancial com el fet que ambdues influeixen en el territori per mitjà dels seus instruments per aconseguir una localització òptima dels usos del sòl. Ara bé, a partir d'aquesta analogia, les diferències són, a més de profundes, tan nombroses com es puguin fer derivar del diferent àmbit territorial a què estan adreçats a ordenar els instruments d'un i altre. L'ordenació del territori, d'acord amb els termes de la Carta Europea d'Ordenació del Territori aprovada per la Conferència Europea de Ministres d'Ordenació del Territori de 23 de maig de 1983, és «expressió espacial de la política econòmica, social, cultural i ecològica de tota la societat», és a dir que l'ordenació territorial ha de plasmar, més que l'actualitat, la prospectiva dels fenòmens socials en la seva integritat i interrelació real. Les macroprevisions ambicioses i l'amplitud espacial a què els seus instruments estan obligats a dissenyar permeten a l'ordenació territorial d'integrar múltiples perspectives i, entre elles, en un lloc destacat, la urbanística, a la qual serveixen uns instruments específics, adreçats a pautar l'ordenació i el creixement de la ciutat i, en general, de tot el nucli de població. L'urbanisme, en definitiva, amb tot el seu seguit d'instruments, s'ocupa dels assentaments humans i els espais adreçats a la seva expansió. Encara més, només amb referència i en connexió amb les determinacions que contenen els instruments d'ordenació territorial els urbanistes poden incidir ultra els nuclis habitats.

Diferentment del que impliquen l'ordenació del territori i l'urbanisme, com a funcions públiques, l'habitatge està impregnat en el nostre país del dret a un habitatge digne i adequat que l'article 47 de la Constitució reconeix a tothom, dret dels ciutadans que es correspon amb l'obligació dels poders públics de promoure les condicions necessàries i establir les normes pertinents per fer-lo efectiu. Aquest compromís imposat per la Constitució als poders públics és de tal naturalesa que s'ha arribat a

---

\* Aquest text es correspon quasi del tot amb la conferència que vaig fer a Bilbao el dia 23 de juny de 1992, en el marc d'unes Jornades sobre Ordenació del Territori, Urbanisme i Habitatge organitzades pel Col·legi de Secretaris, Interventors i Dipositaris de Biscaia.

afirmar, no sense raó, que el sector de l'habitatge s'ha transformat en un autèntic servei públic, que s'ha de manifestar en una pluralitat de prestacions que els poders públics han de proporcionar amb l'objectiu de fer efectiu el dret a l'habitatge, prestacions que, això no obstant, no poden comportar el desplaçament de la iniciativa privada en aquest sector, com ja va declarar el Tribunal Suprem en la sentència de 31 de gener de 1984.

## II

De les reflexions que acabo de fer, no sembla difícil deduir una proximitat conceptual entre l'ordenació del territori i l'urbanisme, ambdós cridats a proporcionar models territorials racionalment formulats. L'habitatge, amb tot, arrenca d'un principi rector de la política social i econòmica, en què la Constitució ha volgut emmarcar-la, per la qual cosa el règim de distribució competencial en aquesta matèria s'ha de veure afectat per aquesta circumstància. Malgrat tot, la Constitució, en el seu article 148.1.3, ha permès que totes les comunitats autònomes hagin assumit per mitjà dels estatuts d'autonomia competències exclusives en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge. Això implica, com a mínim en una primera aproximació, l'habilitació per legislar, executar i gestionar aquests sectors. Ara bé, la identitat de títols no és sinó aparent, ja que les diferències substancials entre l'ordenació del territori i l'urbanisme amb el sector de l'habitatge exigeixen una anàlisi diferenciada amb l'objectiu de determinar la responsabilitat de les comunitats autònomes en aquests sectors materials, anàlisi que seguirà de prop la doctrina del Tribunal Constitucional.

A) Tot i les diferents magnituds en què es mouen els instruments que fan servir l'ordenació del territori i l'urbanisme, totes dues tenen en comú el règim competencial dissenyat per la Constitució i els estatuts d'autonomia i, sobretot, la vocació integradora de les diferents perspectives sectorials que influeixen en el territori. Aquestes circumstàncies justifiquen que l'anàlisi del seu règim competencial es faci conjuntament; a més, precisament d'aquesta substancial vocació integradora es desprèn la seva permeabilitat a altres títols competencials que, com a expressió de perspectives sectorials, corresponen a l'Estat. L'asseveració és difícilment rebutible pel sol fet de constatar la incidència territorial que té, tant a l'exterior com a l'interior dels recintes urbans, l'ús de certes etiquetes competencials com ara la defensa, els ferrocarrils i transports terrestres, les forests, les obres públiques, la seguretat pública..., matèries que amb més o menys intensitat són de titularitat estatal, la gestió de les quals influeix en el model territorial, objectiu de l'ordenació territorial, i, amb els límits de l'espai edificat o adreçat a aquest fi, també de l'ordenació urbanística.

La gestió, doncs, de títols competencials que té l'Estat sobre l'espai objecte d'ordenació autonòmica comporta una concurrència de títols d'origen diferent, les línies tangencials dels quals constitueixen una font de conflictes, a vegades, entre l'Estat i les comunitats autònomes, ja que no és en absolut indiferent per a l'exercici de les competències autonòmiques sobre l'ordenació del territori l'ús que fa l'Estat dels seus títols competencials, com tampoc no és indiferent per a l'Estat la disposició autonòmica del seu territori sobre la base de les seves competències sobre l'ordenació territorial i l'urbanisme.

Precisament, un conflicte d'aquesta naturalesa que hi va haver entre el Govern de l'Estat i el Govern basc va ser resolt per una sentència del Tribunal Constitucional de 3 de juliol de 1984; l'origen en fou la prestesa invasió de les competències exclusives estatals sobre el port autònom de Bilbao, a causa de l'aprovació autonòmica del Projecte General d'Ordenació Urbana de Bilbao i la seva comarca, projecte que preveia l'execució en el port autònom d'un ramal de la xarxa viària. En aquesta ocasió el Tribunal Constitucional va considerar que la realitat del port i la seva activitat corresponen a l'Estat, però no qualsevol altra activitat que afecti l'espai físic que abraça el port, atès que és possible l'exercici de competències diverses sobre un mateix espai, sempre que tinguin un objectiu diferent; d'això en va deduir que «no es pot excloure, per tant, que en un cas concret puguin concórrer en l'espai físic d'un port d'interès general, en aquest cas el de Bilbao, l'exercici de la competència de l'Estat en matèria de ports i de la Comunitat Autònoma en matèria urbanística. Però aquesta concurrència només serà possible si l'exercici de la Comunitat Autònoma no interfereix l'exercici de la competència estatal ni el pertorba». Això no obstant, en cas que fos impossible compatibilitzar aquesta concurrència de títols, cal no oblidar la competència prevalent que atorga a l'Estat l'article 149.3 de la Constitució en cas de conflicte.

Poc abans que es resolgués l'afer al qual acabo de fer referència, novament va sorgir el conflicte entre el Govern basc i el Govern de l'Estat, com a conseqüència de l'ús que el Consell de Ministres va fer de l'article 180.2 de la Llei del sòl, precepte que en la seva literalitat habilita el Govern per decidir, per raons d'urgència o excepcional interès públic, l'execució d'un projecte tot i ser disconforme amb el planejament urbanístic vigent. El Govern basc entén que aquestes competències excepcionals li corresponen i, en conseqüència, planteja els conflictes corresponents enfront dels acords adoptats per l'executiu estatal davant el Tribunal Constitucional. Aquests conflictes, un cop acumulats, van ser resolts per la sentència del Tribunal Constitucional de 13 de maig de 1986, mitjançant la qual es va donar cobertura a l'actuació estatal, ja que textualment deia: «...aquesta possibilitat no es pot excloure, ja que no es pot privar l'Estat de l'exercici de les competències exclusives a causa de l'existència d'una competència, tot i que també sigui exclusiva, d'una Comunitat Autònoma». Els títols competencials de què disposa l'Estat en exclusiva sobre seguretat pública i duanes permeten que per raons d'urgència o excepcional interès públic s'eximeixi l'Estat no sols de sol·licitar llicència urbanística, sinó que es pot apartar del planejament que hi hagi i ordenar-ne la revisió o la modificació per integrar els usos del sòl que exigeix l'exercici de les competències que té en exclusiva. El Tribunal Constitucional va fer servir per resoldre aquests conflictes la clàusula de prevalença de les normes estatals sobre les autonòmiques, més que no pas la doctrina dels poders implícits, per tot allò que no sigui d'atribució exclusiva a les comunitats autònomes. La clàusula de prevalença, prevista per l'article 149.3, justifica una solució com la que va propiciar la sentència a què feiem esment de l'interpret màxim de la Constitució.

La línia que han marcat les sentències que acabo de citar novament ha estat objecte de desplegament per part del Tribunal Constitucional en la sentència més recent 149/1991, de 4 de juliol, sobre la Llei de costes. Mitjançant aquesta sentència, que parteix de la constatació que el litoral forma part del territori de les comunitats autònomes costaneres, hom dedueix que la competència autonòmica exclusiva per a l'ordenació del seu territori ateny l'ordenació del litoral; ara bé, insistint en una idea que ja s'ha mantingut anteriorment, el Tribunal Constitucional afirma que:

«Quan la funció ordenadora s'atribueix a una sola d'aquestes Administracions, o, tal com passa entre nosaltres, a ens dotats d'autonomia constitucional garantida, aquesta atribució no es pot entendre en termes tan absoluts que elimini o destrueixi les competències que la mateixa Constitució reserva a l'Estat, tot i que l'ús que aquest en faci condicioni necessàriament l'ordenació del territori.»

Doncs bé, el condicionament real que l'exercici dels títols competencials estatals pot significar sobre la competència exclusiva autonòmica en matèria d'ordenació del territori és legítim, ja que «és inherent a la idea mateixa d'ordenació l'actuació de poders diferents dotats de competències pròpies». Això no obstant, perquè aquest condicionament no esdevingui una invasió competencial no ha de constituir una ordenació encoberta del territori; l'exercici competencial de l'Estat, tot i incidir en el territori i condicionar-ne l'ordenació, s'ha de mantenir en els límits que li són propis. En el cas resolt per aquesta sentència s'accepta la constitucionalitat de la Llei de costes per tal com el seu objectiu no és l'ordenació del litoral, sinó la «determinació, protecció i utilització i policia del domini públic marítimo-terrestre i especialment de la riba del mar», encara que això impliqui un condicionament de l'ordenació territorial per a les comunitats autònomes.

B) Les connexions que hi ha entre l'ordenació del territori i la planificació econòmica semblen difícilment rebatibles. En efecte, els objectius del pla econòmic o de programes o actuacions estatals que responguin a un principi d'ordenació general de l'economia normalment necessiten espai perquè es puguin materialitzar, per la qual cosa la seva influència en l'ordenació territorial és evident. El tractament diferent que ofereix el text constitucional de l'ordenació del territori, susceptible de ser assumida en exclusiva per les comunitats autònomes, i de la planificació de l'activitat econòmica, les bases i la coordinació de la qual reserva la Constitució en exclusiva a l'Estat, exigeix que l'ordenació territorial sigui permeable a les decisions estatals que responguin a l'establiment de les bases i la coordinació de l'economia.

C) L'ordenació del territori i l'urbanisme en el moment d'emprendre l'establiment d'un model territorial determinat comporten la delimitació dels usos de què sigui susceptible el sòl, la qual cosa implica una definició de les facultats i les càrregues que configuren el dret de propietat sobre les parcel·les corresponents. Aquest plantejament és comú als instruments d'ordenació territorial i als urbanístics. Un bon exemple del que acabem d'assenyalar el trobem en la Llei 8/1990, de 25 de juliol, sobre la reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl, el preàmbul de la qual expressa amb claredat absoluta la responsabilitat de l'Estat en la fixació de les condicions bàsiques que assegurin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i els deures, de la qual la llei esmentada intenta ser-ne una expressió. En definitiva, la determinació d'un estatut bàsic i comú del dret de propietat per als titulars del sòl és una competència estatal que es desprèn de l'article 149.1.1 de la Constitució, en relació amb l'article 33.2, també de la norma fonamental, que habiliten l'Estat per establir, ara des de la perspectiva de les comunitats autònomes, un condicionament legítim a l'exercici autonòmic de les seves competències exclusives en matèria d'ordenació del territori i urbanisme.

D) Finalment, la competència autonòmica nominalment exclusiva sobre aquestes matèries es troba també constreta pel principi d'autonomia municipal, que impedeix al legislador autonòmic de configurar la seva normativa urbanística al marge de la garantia institucional que reconeix als municipis l'article 137 de la Constitució i que el legislador estatal ha desplegat mitjançant la Llei 7/1985, de 2 d'abril, fent ús de les competències que li atribueix l'article 149.1.18 de la Constitució. Aquest és el sentit de dues sentències del Tribunal Constitucional, d'11 de novembre i 23 de desembre, ambdues de 1988, que van posar fi, respectivament a un recurs d'inconstitucionalitat plantejat pel Govern de l'Estat davant la Llei 3/1984, de 9 de gener, del Parlament català, sobre mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya i a la impugnació de determinats preceptes del Reglament de desenvolupament d'aquesta Llei, aprovat també el 1984, sentències que es van declarar inconstitucionals, perquè vulneraven el principi d'autonomia municipal, alguns articles de la Llei i el Reglament catalans en habilitar la suspensió autonòmica dels acords municipals d'aprovació definitiva de determinats projectes d'urbanització. Les raons que va argumentar el Tribunal Constitucional per fonamentar la manca de suport constitucional dels preceptes controvertits van ser les següents:

«El legislador estatal, tal com explica el preàmbul de la Llei, ha pretès mitjançant aquesta desplegar respecte a l'Administració local l'article 149.1.18 de la Constitució, que estableix les bases del règim d'aquesta Administració. Doncs bé, els articles 65 i 66 de la Llei regulen la impugnació d'actes i acords de les corporacions per part de l'Administració de l'Estat i de les comunitats autònomes en l'àmbit de les competències respectives i estableixen que la suspensió només és potestat dels tribunals. Se suprimeix d'aquesta manera qualsevol potestat de suspendre de les autoritats administratives i governatives (llevat de la que atorga al Delegat del Govern l'article 67)... Un cop exercitada pel legislador estatal l'opció política en matèria de suspensió d'acords, la norma corresponent s'ha de qualificar de bàsica també en sentit material per tal com tendeix a assegurar el nivell mínim d'autonomia a totes les corporacions locals en tot el territori nacional, qualsevol que sigui la Comunitat Autònoma en què siguin ubicades, la qual cosa resulta plenament congruent amb la garantia institucional de l'article 137 de la Constitució, garantia que opera tant davant l'Estat com davant els poders autonòmics.»

Encara més, l'interpret suprem de la Constitució arriba a afirmar en un sentit generalitzador una mica excessiu la submissió, sense paliatius, de la legislació que fent ús de les seves competències dictin les comunitats autònomes sobre ordenació del territori a l'opció bàsica del legislador estatal que, com és sabut, no preveu la suspensió governativa dels acords de les corporacions locals, llevat que atemptin greument contra l'interès general.

Algun autor aviat va advertir dels perills de la generalització d'aquesta doctrina pel fet de menar a una sobrevaloració de l'autonomia municipal en perjudici de l'equilibri adequat que hi ha d'haver entre els interessos públics que conté l'urbanisme, l'apreciació dels quals no sempre correspon als Ajuntaments. La reacció del Tribunal Constitucional no s'ha fet esperar i ha incorporat matisos significatius a allò que podia haver estat una norma general de conseqüències negatives per a la gestió autonòmica de les seves competències sobre urbanisme, ordenació del territori i altres sectors

d'intensa incidència territorial. En efecte, el Tribunal Constitucional, en resoldre un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern davant certs preceptes de la Llei 3/1985, de 29 de juliol, del Parlament de Canàries, sobre mesures urgents en matèria d'urbanisme i protecció de la naturalesa, ha dictat una sentència interessant, de 4 de juliol de 1991, en què introdueix dos matisos importants en relació als pronunciaments anteriors: d'una banda, possibilita la suspensió governativa dels acords municipals en matèria urbanística per part dels òrgans autonòmics si els municipis exerceixen competències delegades o compartides amb facultats autonòmiques de decisió definitiva o resolutòries, és a dir, si els acords municipals no obeeixen a competències exclusives municipals. D'altra banda, pel fet de ser aquest el segon matís a la generalització inicial de la prohibició de la suspensió governativa dels acords locals en matèria urbanística, admet, com a mesura constitucionalment legítima, la suspensió cautelar autonòmica de llicències locals d'obres i altres usos del sòl, com a mecanisme adreçat a preservar l'eficàcia d'un futur espai natural protegit que es pretén declarar o d'un pla especial de protecció que s'ha d'aprovar, durant un període màxim de sis mesos, termini màxim de durada de la tramitació dels procediments administratius. Tal com assenyalava textualment el Tribunal Constitucional:

«...pel fet de constituir la suspensió cautelar un instrument que serveix per a la defensa de competències pròpies de l'Administració autonòmica, no es pot dir que la seva existència impliqui un atemptat contra l'autonomia local, entesa com a àmbit d'actuació pròpia que té límits determinats.»

Malgrat tot, a *contrario sensu*, el Tribunal Constitucional ha mantingut novament aquesta doctrina en la recent sentència de 2 d'abril de 1992.

Les consideracions que hem anat fent assenyalen que les competències autonòmiques sobre l'ordenació del territori i l'urbanisme tenen poca cosa d'exclusives, matèria en la qual l'Estat està present en exercir altres títols competencials de què és responsable. Aquesta interferència, tot i que legítima, exigeix una gran dosi de prudència en l'ús dels títols que es detenen, gairebé tanta prudència com cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes a l'hora de fer ús cadascú de les competències pròpies. El Tribunal Constitucional també apel·la insistentment a aquesta interferència en les sentències que han resolt conflictes a causa de l'exercici, estatal o autonòmic, de competències amb transcendència territorial.

### III

Igual que l'ordenació del territori i l'urbanisme, l'habitatge, com a títol competencial, ha estat posat a disposició de les comunitats autònomes per mitjà de l'article 148.1.3 de la Constitució, per la qual cosa la totalitat dels estatuts d'autonomia han aconseguit competències exclusives sobre aquesta matèria. Cal contrastar aquesta nominal assumptió competencial, tal com hem fet anteriorment amb l'ordenació del territori i l'urbanisme, amb altres títols competencials que pertanyen a l'Estat i a partir d'aquí intentar deduir l'abast real de les competències autonòmiques sobre l'habitatge, per a la qual cosa hom ha de fer servir la doctrina del Tribunal Constitucional.

Això no obstant, abans de mirar de determinar els límits competencials entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria d'habitatge, cal reflexionar, ni que sigui breument, sobre la incidència del sector de l'habitatge en l'economia del país, circumstància que, com es pot comprendre fàcilment, és transcendental per establir els límits competencials que ocupen la meua intervenció. Doncs bé, amb més o menys intensitat, depenent de la conjuntura econòmica del moment, l'impuls des dels poders públics del sector de l'habitatge és una de les eines de què aquests disposen per relançar l'economia. Aquest és l'efecte «locomotor» que s'atribueix a l'habitatge sobre altres sectors productius del país. Ara bé, quan faig referència al sector de l'habitatge parlo de dues qüestions: la més tradicional, és a dir la construcció de nous habitatges, la qual cosa comporta les dotacions de sòl, d'infraestructura, de serveis... el procés, en definitiva, d'expansió de la ciutat o dels nuclis poblats en general; i una altra més recent, atès que des de fa uns anys en parlar del sector de l'habitatge fem referència a la incorporació de la rehabilitació urbanística, entesa no com una activitat cridada exclusivament a actuar sobre certs edificis de més o menys interès arquitectònic o artístic, sinó com una política de recuperació de les parts degradades de la ciutat. Sembla indiscutible que la magnitud del sector de l'habitatge i la incidència del seu desenvolupament sobre altres sectors productius s'ha de tenir en compte per tal de delimitar les competències estatals i autonòmiques sobre la matèria.

A) Però l'habitatge, a més d'aquesta projecció econòmica, de la qual m'ocuparé més endavant, a causa de la influència que té en el sistema de repartiment competencial sobre la matèria, té una perspectiva social transcendental, de manera que la Constitució reconeix el dret dels espanyols a gaudir d'un habitatge digne i adequat, i commina els poders públics perquè promoguin les condicions necessàries i estableixin les normes pertinents per fer efectiu aquest dret. Si insisteixo en la formulació constitucional d'aquest principi rector de la política social i econòmica és perquè en alguna ocasió, de manera més o menys velada, l'Estat ha intentat erigir-lo en títol competencial (Conflicte de competències núm. 337/84 i els acumulats núm. 325, 327, 328, 410, 615/84 i 1880/87), davant la qual cosa el Tribunal Constitucional ha reaccionat subratllant que l'article 47 de la Constitució no és un títol competencial autònom a favor de l'Estat, sinó un mandat o directriu constitucional que ha d'informar sobre l'actuació dels poders públics en l'exercici dels drets constitucionals (sentència 152/1988, de 20 de juliol). En definitiva, fer possible l'exercici del dret a un habitatge digne i adequat correspon als poders públics en general, però la determinació en concret de l'ens o els ens responsables de «fer-ho possible» depèn del repartiment constitucional i estatutari de competències en la matèria, i, com és sabut, les comunitats autònomes han assumit com a exclusives les competències en relació amb l'habitatge.

Ara bé, tampoc no hem d'oblidar l'article polivalent 149.1.1 de la Constitució que reserva a l'Estat la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment del deures constitucionals, funció de garantia que per a l'Estat és irrenunciable, i que en matèria d'habitatge, d'acord amb el Tribunal Constitucional (sentència 152/1988, de 20 de juliol), l'ha d'exercir «l'Estat en instrumentar les seves competències sobre les bases i la coordinació de la planificació econòmica del subsector de l'habitatge i sobre les bases d'ordenació del crèdit». Després de la instrumentació que fa l'interpret màxim de la

Constitució de les competències econòmiques de què disposa l'Estat al servei del dret de tots els espanyols a un habitatge digne i adequat, no queda cap altra via que analitzar l'abast de la intervenció possible de l'Estat en matèria d'habitatge a l'empara de l'article 149.1.11 i 13, amb la qual cosa apareix novament la importància transcendental del sector de l'habitatge per a l'economia del país.

B) Ben flanquejat per les competències autonòmiques exclusives en matèria d'habitatge, d'una banda, però habilitat pel text constitucional per establir les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i per establir, també, les bases d'ordenació del crèdit, l'Estat, segons que argumenta el Tribunal Constitucional en la sentència de 20 de juliol de 1988:

«...pot aportar recursos vinculats a l'exercici de les seves competències materials i en garantia de la seva efectivitat. Per contra, no està legitimat per fomentar qualsevol activitat en matèria d'habitatge, regulant-la directament, sinó per tal com les mesures de foment es justifiquin per raó de les seves atribucions sobre les bases de planificació i de coordinació de l'activitat econòmica i sobre les bases d'ordenació del crèdit. En cas que s'admeti una competència general i indeterminada de foment de les activitats productives per part de l'Estat, tindria lloc, juntament amb l'alteració assenyalada del sistema competencial, una distorsió permanent del sistema ordinari de finançament autonòmic.»

Conseqüentment, la intervenció estatal en el sector de l'habitatge no es pot materialitzar mitjançant la previsió d'instruments o actuacions que no responguin al que configuren els títols competencials, amb el benentès que les actuacions de què disposa l'Estat en cap cas no s'han de justificar en la circumstància que prevegi el seu finançament amb càrrec a fons pressupostaris estatals, ja que, tal com reiteradament ha mantingut el Tribunal Constitucional, «la subvenció o, més generalment, el poder de despesa no és un concepte o títol que delimiti competències i que atregui qualsevol regulació que hi tingui connexió».

El plantejament general anterior ha servit a l'interpretar màxim de la Constitució per deduir les etiquetes competencials i els titulars que han de paucar el foment i la intervenció pública del sector de l'habitatge, però la delimitació competencial exigeix precisions més grans, sobretot si els límits competencials els ha de fixar el Tribunal Constitucional a partir d'uns instruments ja configurats per les parts en conflicte, tal com va passar amb els conflictes positius de competència acumulats i resolts per la sentència esmentada de 20 de juliol de 1988. Tres són, segons el meu criteri, els aspectes d'aquesta sentència que s'han de destacar per tal de precisar la posició de l'Estat i, per tant, de les comunitats autònomes pel que fa a la matèria que ens ocupa:

— Sobre la base dels títols competencials ja esmentats, és legítim que l'Estat decideixi qüestions tals com les actuacions que cal protegir, el tipus de protecció, el límit de protecció i la quantitat de recursos estatals aportats, sense que això signifiqui una privació de l'exercici competencial que correspon a les comunitats autònomes segons els seus estatuts d'autonomia, la qual cosa es pot materialitzar, segons el Tribunal Constitucional, en dos tipus d'actuacions: definir i fer una política d'habitatge pròpia complementant les previsions estatals d'una banda, i executar la normativa estatal en la matèria, disposant per a això de la capacitat d'adaptar les previsions



estatals a les peculiaritats del seu territori. Com textualment argumenta aquest Alt Tribunal:

«Només d'aquesta manera és possible conciliar l'exercici de les competències de l'Estat sobre la planificació i la coordinació en el sector econòmic de l'habitatge, incloent-hi la utilització instrumental de les seves competències sobre les bases d'ordenació del crèdit, amb les competències autonòmiques en matèria d'habitatge. Així, si les primeres legitimen una intervenció de l'Estat que condiona, en part, la globalitat de la política d'habitatge de cada Comunitat Autònoma, la intervenció en qüestió no es pot estendre, sota pretext d'un igualitarisme absolut, a la regulació dels elements de detall de les condicions de finançament que la privin de tota operativitat en determinades zones del territori nacional. Més aviat correspon a les comunitats autònomes integrar en la seva política general d'habitatge els ajuts regulats per l'Estat amb vista al compliment de les finalitats a què responen, amb prou capacitat com per modalitzar, si s'escau, les regles generals, amb l'objectiu d'aconseguir una igualtat substancial de resultats.»

— Fidel a pronunciaments anteriors, la sentència del Tribunal Constitucional de 20 de juliol de 1988 manté que la gestió de les mesures estatals de foment en matèria d'habitatge correspon a les comunitats autònomes; els recursos estatals els han d'arribar perquè els òrgans autonòmics els puguin gestionar atesos els criteris previstos per l'Estat o acordats per aquest i la Comunitat Autònoma. Revalidant la seva pròpia doctrina, el Tribunal Constitucional entén que la gestió estatal d'aquestes mesures només és admissible constitucionalment si «resulta imprescindible per assegurar-ne la plena efectivitat dins l'ordenació bàsica del sector i per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi per part dels destinataris potencials a tot el territori nacional...»

— Però si la gestió, tal com acabem d'assenyalar, ha de ser, amb caràcter general, autonòmica, això no priva de legitimitat constitucional l'exigència estatal d'informació i el deure autonòmic de justificar les actuacions efectuades a l'hora d'executar les previsions estatals (els principis de col·laboració i de solidaritat obliguen a això), a més de l'exigible lleialtat constitucional. Aquests principis claus en el sistema de repartiment competencial arbitrat per la Constitució exigeixen, en relació amb el sector competencial que estic considerant, que «la informació sobre el compliment de la normativa estatal per part de les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències de gestió dels ajuts que l'Estat aporta o dels recursos financers que mobilitza, si bé no pot significar cap obstacle per a l'exercici d'aquestes competències autonòmiques, pel fet d'esdevenir una mena de control encobert de la seva activitat, és, en canvi, una base de dades estadístiques, la justificació i la conveniència de les quals es vincula a la potestat de l'Estat per adoptar successivament les decisions que li competeixen en matèria de planificació del sector econòmic de l'habitatge...»

No cal afegir res més al que he dit anteriorment: potser solament sigui oportú d'advertir que l'habitatge, a l'igual del que s'ha fet abans amb l'ordenació del territori i l'urbanisme, està impregnat d'altres títols de competència estatal diferents dels que assenyalen el sector, i s'atribueix més nominalment que realment a les comunitats autònomes en exclusiva.

