

LA ACTUAL DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA*

Tomás Quintana López
Profesor titular de Derecho administrativo
de la Universidad de León

I

Aunque con toda seguridad la mayoría de ustedes conocen las aproximaciones conceptuales que sobre la ordenación del territorio y el urbanismo mayoritariamente se manejan en la actualidad, sin embargo, me parece oportuno que dedique alguna atención al tema, máxime cuando a partir de estos conceptos intentaré trazar las líneas conforme a las que los entes que forman la organización territorial del Estado han de actuar en estas materias.

Pues bien, la ordenación del territorio y el urbanismo son funciones públicas que tienen en común algo tan sustancial como que ambas inciden en el territorio a través de sus instrumentos para conseguir una óptima localización de los usos del suelo. Ahora bien, a partir de esta analogía, las diferencias además de profundas son tantas como puedan hacerse derivar del distinto ámbito territorial que están llamados a ordenar los instrumentos de una y otro. La ordenación del territorio, en los términos de la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada por la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio de 23 de mayo de 1983, es «expresión espacial de la política económica, social, cultural, y ecológica de toda la sociedad», es decir, la ordenación territorial debe plasmar, más que la actualidad, la prospectiva de los fenómenos sociales en su integridad y en su real interrelación. Las ambiciosas macroprevisiones y la amplitud espacial a que están abocados a diseñar sus instrumentos, permiten a la ordenación territorial integrar múltiples perspectivas y, entre ellas, ocupando un lugar destacado, la urbanística, a la que sirven unos específicos instrumentos, dirigidos a pautar la ordenación y crecimiento de la ciudad y, en general, de todo núcleo de población. El urbanismo, en definitiva, con todo su cortejo de instrumentos tiene sus dominios en los asentamientos humanos y en los espacios destinados a su expansión. Es más, sólo con referencia y en conexión con las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación territorial pueden los urbanísticos incidir allende los núcleos poblados.

Distinto de lo que suponen la ordenación del territorio y el urbanismo, como funciones públicas, la vivienda está impregnada en nuestro país del derecho que el artículo 47 de la Constitución reconoce a todos a una vivienda digna y adecuada, derecho de los ciudadanos que se corresponde con la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para

* Este texto se corresponde casi en su totalidad con la conferencia que pronuncié en Bilbao el día 23 de junio de 1992, en el marco de unas Jornadas sobre Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda organizadas por el Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios de Vizcaya.

hacerlo efectivo. Este compromiso impuesto por la Constitución a los poderes públicos es de tal naturaleza que se ha llegado a afirmar, no sin razón para ello, que el sector vivienda se ha transformado en un auténtico servicio público, que se debe manifestar en una pluralidad de prestaciones que los poderes públicos han de realizar con el objeto de hacer efectivo el derecho a la vivienda, prestaciones que, sin embargo, no pueden suponer el desplazamiento de la iniciativa privada en este sector, como ya mantuviera el Tribunal Supremo en su Sentencia de 31 de enero de 1984.

II

De las reflexiones que acabo de realizar, no parece difícil deducir una cercanía conceptual entre la ordenación del territorio y el urbanismo, llamados ambos a proporcionar modelos territoriales racionalmente formulados. La vivienda, sin embargo, arranca de un principio rector de la política social y económica, en que la Constitución ha querido enmarcarla, por lo que el régimen de distribución competencial en esta materia ha de verse afectado por esta circunstancia. Pese a todo, la Constitución, en su artículo 148.1.3, ha permitido que todas las comunidades autónomas hayan asumido a través de sus estatutos de autonomía competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, lo que, al menos en una primera aproximación, supone la habilitación para legislar, ejecutar y gestionar estos sectores. Ahora bien, la identidad de títulos no es más que aparente, puesto que las diferencias sustanciales entre la ordenación del territorio y el urbanismo con el sector vivienda exigen un análisis diferenciado con el objeto de determinar la responsabilidad de las comunidades autónomas en estos sectores materiales, análisis que seguirá de cerca la doctrina del Tribunal Constitucional.

A) Pese a las diferentes magnitudes en que se mueven los instrumentos de que se sirven la ordenación del territorio y el urbanismo, los dos tienen en común el régimen competencial diseñado por la Constitución y los estatutos de autonomía y, sobre todo, la vocación integradora de las distintas perspectivas sectoriales que inciden en el territorio. Estas circunstancias justifican que el análisis de su régimen competencial se haga conjuntamente; además, precisamente de esta sustancial vocación integradora se deriva su permeabilidad a otros títulos competenciales que, expresión de perspectivas sectoriales, corresponden al Estado. La aseveración es difícilmente rebatible con sólo constatar la incidencia territorial que tiene, tanto en el exterior como en el interior de los recintos urbanos, el manejo de ciertos rúbricos competenciales como la defensa, ferrocarriles y transportes terrestres, montes, obras públicas, seguridad pública..., materias que, con mayor o menor intensidad son de titularidad estatal, y cuya gestión incide en el modelo territorial, objetivo de la ordenación territorial y, con los límites del espacio edificado o destinado a este fin, también de la ordenación urbanística.

La gestión pues, de títulos competenciales ostentados por el Estado sobre el espacio objeto de ordenación autonómica, supone una concurrencia de títulos de distinto origen, cuyas líneas tangenciales son a veces fuente de conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas, pues en absoluto es indiferente para el ejercicio de las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio el uso que el Estado haga de sus títulos competenciales, como tampoco es indiferente para el Estado la disposi-

ción autonómica de su territorio con base en sus competencias sobre la ordenación territorial y urbanismo.

Precisamente, un conflicto de esta naturaleza surgido entre los Gobiernos de la Nación y Vasco fue resuelto por sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de julio de 1984; el origen del mismo estuvo en la supuesta invasión de las competencias exclusivas estatales sobre el puerto autónomo de Bilbao, debido a la aprobación autonómica del Proyecto General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca, Proyecto que preveía la ejecución en el puerto autónomo de un ramal de la red viaria. En esta ocasión el Tribunal Constitucional, partiendo de que es posible el ejercicio de competencias diversas sobre un mismo espacio, siempre que tengan distinto objeto; entendió que la realidad del puerto y la actividad del mismo corresponden al Estado, pero no cualquier otra actividad que afecte al espacio físico que abarca el puerto; de ello dedujo que «no cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto, puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general, en este caso el de Bilbao, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y de la Comunidad Autónoma en materia urbanística. Pero esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe». No obstante, si fuera imposible compatibilizar esa concurrencia de títulos, no debe olvidarse la competencia prevalente que otorga al Estado el artículo 149.3 de la Constitución en caso de conflicto.

Poco antes de que fuera resuelto el asunto a que acabo de hacer referencia, nuevamente surgió el conflicto entre el Gobierno Vasco y el de la Nación, como consecuencia del uso que el Consejo de Ministros realizó del artículo 180.2 de la Ley del Suelo, precepto que en su literalidad habilita al Gobierno a decidir, por razones de urgencia o excepcional interés público, la ejecución de un proyecto aun siendo disconforme con el planeamiento urbanístico en vigor. Entiende el Gobierno Vasco que esas excepcionales competencias le corresponden y en consecuencia plantea ante el Tribunal Constitucional los correspondientes conflictos frente a los acuerdos adoptados por el ejecutivo estatal, conflictos que una vez acumulados fueron resueltos por sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de mayo de 1986, en la que se otorgó cobertura a la actuación estatal, pues, en sus propias palabras, «...tal posibilidad no puede ser excluida, porque el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma». Los títulos competenciales de que el Estado dispone en exclusiva sobre seguridad pública y aduanas permiten que por razones de urgencia o excepcional interés público el Estado quede eximido no sólo de solicitar licencia urbanística, sino que podrá apartarse del planeamiento existente y ordenar la revisión o modificación del mismo para integrar los usos del suelo que exige el ejercicio de las competencias que ostentan en exclusiva. Más que la doctrina de los poderes implícitos de que se sirvió el Tribunal Constitucional para resolver estos conflictos, la cláusula de prevalencia de las normas estatales sobre las autonómicas en todo lo que no esté atribuido en exclusiva a las comunidades autónomas, prevista en el artículo 149.3, justifica una solución como la que propició la referida sentencia del máximo intérprete de la Constitución.

La línea que las sentencias que acabo de citar han marcado ha sido objeto de desarrollo nuevamente por el Tribunal Constitucional en su más reciente Sentencia 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de costas. En ella, partiendo de que el litoral

forma parte del territorio de las comunidades autónomas costeras, deduce que la competencia autonómica exclusiva para la ordenación de su territorio alcanza a la ordenación de su litoral; ahora bien, insistiendo en una idea ya mantenida con anterioridad, el Tribunal Constitucional afirma que:

«Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o, como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía constitucional garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio.»

Pues bien, el condicionamiento real que el ejercicio de los títulos competenciales estatales puede producir sobre la competencia exclusiva autonómica en materia de ordenación del territorio es legítimo, pues «es inherente a la idea misma de ordenación la actuación de poderes distintos dotados de competencias propias». No obstante, para que ese condicionamiento no se transforme en una invasión competencial, no debe constituir una encubierta ordenación del territorio; el ejercicio competencial del Estado, aún incidiendo en el territorio y condicionando su ordenación, debe mantenerse en sus límites propios. En el caso resuelto por esta sentencia, se acepta la constitucionalidad de la Ley de costas en tanto que su objeto no es la ordenación del litoral sino la «determinación, protección y utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar», aunque ello suponga un condicionamiento de la ordenación territorial para las comunidades autónomas.

B) Las conexiones que existen entre la ordenación del territorio y la planificación económica parecen difícilmente rebatibles. En efecto, los objetivos del plan económico o de programas o actuaciones estatales que respondan a un principio de ordenación general de la economía normalmente precisan de espacio para poderse materializar, por lo que su influencia en la ordenación territorial es evidente. El distinto tratamiento que depara el texto constitucional a la ordenación del territorio, susceptible de ser asumida en exclusiva por las comunidades autónomas, y a la planificación de la actividad económica, cuyas bases y coordinación reserva la Constitución en exclusiva al Estado, exige que la ordenación territorial sea permeable a las decisiones estatales que respondan al establecimiento de las bases y coordinación de la economía.

C) La ordenación del territorio y el urbanismo al acometer el establecimiento de un determinado modelo territorial conllevan la delimitación de los usos de que sea susceptible el suelo, lo que implica una definición de las facultades y cargas que configuran el derecho de propiedad sobre las correspondientes parcelas. Este planteamiento es común a los instrumentos de ordenación territorial y a los urbanísticos. Buena prueba de lo que se acaba de señalar la encontramos en la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre la reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, cuyo preámbulo expresa con absoluta claridad la responsabilidad del Estado en la fijación de las condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes, de la cual intenta ser expresión la mencionada Ley. En definitiva, la determinación de un estatuto básico y común del derecho de propiedad para los titulares de suelo es una competencia estatal derivada del artículo 149.1.1 de la

Constitución, en relación con el artículo 33.2, también de la norma fundamental, que habilitan al Estado para establecer, ahora desde la perspectiva de las comunidades autónomas, un condicionamiento legítimo al ejercicio autonómico de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

D) Por último, la nominalmente exclusiva competencia autonómica en estas materias se halla también constreñida por el principio de autonomía municipal, que impide al legislador autonómico configurar su propia normativa urbanística al margen de la garantía institucional que reconoce a los municipios el artículo 137 de la Constitución y que el legislador estatal ha desarrollado mediante Ley 7/1985, de 2 de abril, en uso de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.18 de la Constitución. Éste es el sentido de dos sentencias del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre y 23 de diciembre, ambas de 1988, que, respectivamente, pusieron fin a un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Nación frente a la Ley 3/1984, de 9 de enero del Parlamento catalán, sobre medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña y a la impugnación de determinados preceptos del Reglamento de desarrollo de esa Ley, aprobado también en 1984, sentencias que declararon inconstitucionales, por vulnerar el principio de autonomía municipal algunos artículos de la Ley y Reglamento catalanes al habilitar la suspensión autonómica de los acuerdos municipales de aprobación definitiva de determinados proyectos de urbanización. Las razones que arguyó el Tribunal Constitucional para fundamentar la falta de apoyo constitucional de los preceptos controvertidos, fueron los siguientes.

«El legislador estatal, tal y como se explica en el preámbulo de la Ley, ha pretendido con ella desarrollar respecto a la Administración local el artículo 149.1.18 de la Constitución estableciendo las bases del régimen de dicha Administración. Pues bien, los artículos 65 y 66 de la Ley regulan la impugnación de actos y acuerdos de las corporaciones por parte de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y establecen que la suspensión sólo es potestad de los tribunales. Queda así suprimida toda potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo la que se confiere al delegado del Gobierno en el artículo 67)... Ejercitada por el legislador estatal la opción política en materia de suspensión de acuerdos, la norma correspondiente ha de calificarse de básica también en sentido material por cuanto tiende a asegurar el nivel mínimo de autonomía a todas las corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del artículo 137 de la Constitución, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos.»

Es más, el supremo intérprete de la Constitución llega a afirmar con un sentido generalizador un tanto excesivo el sometimiento, sin paliativos, de la legislación que en uso de sus competencias dicten las comunidades autónomas sobre ordenación del territorio a la opción básica del legislador estatal que, como se sabe, no prevé la suspensión gubernativa de los acuerdos de las corporaciones locales, salvo que atenten gravemente al interés general.

Algún autor pronto advirtió los peligros de la generalización de esta doctrina al abocar a una sobrevaloración de la autonomía municipal en perjuicio del adecuado

equilibrio que debe existir entre los intereses públicos que encierra el urbanismo y que no siempre corresponde su apreciación a los ayuntamientos. La reacción del Tribunal Constitucional no se ha hecho esperar, incorporando significativos matices a lo que podía haber sido una regla general de negativas consecuencias para la gestión autonómica de sus propias competencias sobre urbanismo, ordenación del territorio y otros sectores de intensa incidencia territorial. En efecto, el Tribunal Constitucional al resolver un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno frente a ciertos preceptos de la Ley 3/1985, de 29 de julio, del Parlamento de Canarias, sobre medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza, ha dictado una interesante sentencia, de 4 de julio de 1991, en la que introduce dos importantes matices con relación a los pronunciamientos anteriores: por una parte posibilita la suspensión gubernativa de los acuerdos municipales en materia urbanística por los órganos autonómicos cuando los municipios ejerzan competencias delegadas o compartidas con facultades autonómicas de decisión definitiva o resolutorias, es decir, cuando los acuerdos municipales no obedezcan a competencias exclusivas municipales. Por otra parte, siendo éste el segundo matiz a la inicial generalización de la prohibición de la suspensión gubernativa de los acuerdos locales en materia urbanística, admite, como constitucionalmente legítima, la suspensión cautelar autonómica de licencias locales de obras u otros usos del suelo, como mecanismo dirigido a preservar la eficacia de un futuro espacio natural protegido que se pretende declarar o de un plan especial de protección que se va a aprobar, durante un máximo de seis meses, plazo de duración máximo de la tramitación de los procedimientos administrativos. Como textualmente señala el Tribunal Constitucional:

«...al constituir la suspensión cautelar un instrumento que sirve a la defensa de competencias propias de la Administración autonómica, no puede decirse que su existencia entrañe un atentado a la autonomía local, entendida como ámbito de actuación propia que tiene sus límites.»

Aunque a *contrario sensu*, esta doctrina ha sido mantenida nuevamente por el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia de 2 de abril de 1992.

De las consideraciones que se han venido realizando se advertirá que poco tienen de exclusivas las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, materia en la que el Estado está presente al ejercer otros títulos competenciales de que es responsable. Esta interferencia, aunque legítima, exige una gran dosis de prudencia en el manejo de los títulos que se ostentan, casi tanta prudencia como cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas a la hora de hacer uso cada cual de sus propias competencias. A ella también apela insistentemente el Tribunal Constitucional en las sentencias que han resuelto conflictos a causa del ejercicio, estatal o autonómico, de competencias con transcendencia territorial.

III

Al igual que la ordenación del territorio y el urbanismo, la vivienda, como título competencial, ha sido puesto a disposición de las comunidades autónomas por el artículo 148.1.3 de la Constitución, por lo que la totalidad de los estatutos de auto-

nomía han recabado competencias exclusivas sobre esta materia. Esta nominal asunción competencial, tal como se ha hecho anteriormente con la ordenación del territorio y el urbanismo, es preciso, sin embargo, contrastarla con otros títulos competenciales que pertenecen al estado y de ahí tratar de deducir el alcance real de las competencias autonómicas sobre la vivienda, para lo que hay que servirse de la doctrina del Tribunal Constitucional.

No obstante, con anterioridad a tratar de determinar los límites competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de vivienda, es necesario reflexionar, siquiera sea brevemente, sobre la incidencia del sector de la vivienda en la economía del país, circunstancia que, como fácilmente se comprenderá, es trascendental para establecer los límites competenciales que ocupan mi intervención. Pues bien, con mayor o menor intensidad, dependiendo de la coyuntura económica del momento, el impulso desde los poderes públicos del sector de la vivienda es uno de los instrumentos de que éstos disponen para relanzar la economía. Tal es el efecto «locomotor» que se atribuye a la vivienda sobre otros sectores productivos del país. Ahora bien, cuando aludo al sector vivienda me estoy refiriendo a dos contenidos, el más tradicional, es decir la construcción de nuevas viviendas, lo que conlleva las dotaciones de suelo, de infraestructura, de servicios... el proceso, en definitiva, de expansión de la ciudad o núcleos poblados en general y a otro más reciente debido a que desde hace algunos años hablar del sector vivienda supone la incorporación de la rehabilitación urbanística, entendida no como una actividad llamada exclusivamente a actuar sobre ciertos edificios de mayor o menor interés arquitectónico o artístico, sino como política de recuperación de las partes degradadas de la ciudad. Parece indiscutible que la magnitud del sector vivienda y la incidencia de su desarrollo en otros sectores productivos ha de tenerse en cuenta para delimitar las competencias estatales y autonómicas sobre la materia.

A) Pero la vivienda, además de esa proyección económica, de la que más adelante me ocuparé por su influencia en el sistema de reparto competencial sobre la materia, tiene una trascendental perspectiva social, de forma que la Constitución reconoce el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y conmina a los poderes públicos a que promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho. Si insisto en la formulación constitucional de este principio rector de la política social y económica es porque en alguna ocasión, de forma más o menos velada, se ha intentado erigir por parte del Estado en título competencial (Conflicto de competencias n.º 337/84 y los acumulados números 325, 327, 328, 410, 615/84 y 880/87), ante lo cual ha reaccionado el Tribunal Constitucional, subrayando que el artículo 47 de la Constitución no constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de los poderes públicos en el ejercicio de los derechos constitucionales (Sentencia 152/1988, de 20 de julio). En definitiva hacer posible el ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada corresponde a los poderes públicos en general, pero la determinación en concreto del ente o entes responsables de «hacerlo posible» depende del reparto constitucional y estatutario de competencias en la materia, y, como es sabido, en relación con la vivienda las competencias han sido asumidas como exclusivas por las comunidades autónomas.

Ahora bien, tampoco debemos olvidarnos del polivalente artículo 149.1.1, de la Constitución, que reserva al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, función de garantía que para el Estado es irrenunciable, y que en materia de vivienda, según el Tribunal Constitucional (Sentencia 152/1988, de 20 de julio) debe ser desempeñada por «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». Después de la instrumentación que realiza el máximo intérprete de la Constitución de las competencias económicas de que dispone el Estado al servicio del derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada, no queda otro camino que analizar el alcance de la posible intervención del Estado en materia de vivienda al amparo del artículo 149.1.11 y 13, con lo cual nuevamente aparece la trascendental importancia del sector vivienda para la economía del país.

B) Pues bien flanqueado por las exclusivas competencias autonómicas en materia de vivienda, por una parte, pero habilitado por el texto constitucional para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y para establecer, también, las bases de ordenación del crédito, el Estado, según argumenta el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 20 de julio de 1988:

«...puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad. Por lo 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 planificación y de 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.»

Consecuentemente, la intervención estatal en el sector vivienda no puede materializarse en la previsión de instrumentos o actuaciones que no respondan a lo que constituyen sus títulos competenciales, en el bien entendido que las actuaciones que el Estado disponga en ningún caso deben justificarse en la circunstancia de que prevea su financiación con cargo a fondos presupuestarios estatales, ya que como reiteradamente ha mantenido el Tribunal Constitucional «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».

El planteamiento general anterior ha servido al máximo intérprete de la Constitución para deducir los rúbricos competenciales y los titulares que deben pautar el fomento e intervención pública del sector vivienda, pero la delimitación competencial exige mayores precisiones, máxime cuando los límites competenciales han de fijarse por el Tribunal Constitucional a partir de unos instrumentos ya configurados por las partes en conflicto, como ocurrió con los conflictos positivos de competencia acumulados y resueltos por la ya citada Sentencia de 20 de julio de 1988. Tres son, en mi criterio, los aspectos de esta sentencia que deben ser destacados para precisar la posición del Estado y, por ende, de las comunidades autónomas en la materia que nos ocupa.

— Con base en los títulos competenciales ya citados, es legítimo que el Estado decida cuestiones tales como las actuaciones protegibles, la forma de protección, el límite de protección y la cantidad de recursos estatales aportados, sin que ello suponga una privación del ejercicio competencial que a las comunidades autónomas corresponde según sus propios estatutos de autonomía, lo cual según el Tribunal Constitucional se puede materializar en dos tipos de actuaciones: definir y realizar una política de vivienda propia complementando las previsiones estatales por una parte y ejecutar la normativa estatal en la materia, disponiendo para ello de la capacidad de adaptar las previsiones estatales a las peculiaridades de su territorio. Pues como textualmente argumenta este alto Tribunal:

«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.»

— Fiel a pronunciamientos anteriores, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio de 1988 mantiene que la gestión de las medidas estatales de fomento en materia de vivienda corresponden a las comunidades autónomas; a ellas deben llegar los recursos estatales para que, atendiendo a los criterios previstos por el Estado o acordados por éste y la Comunidad Autónoma, puedan ser gestionadas por los órganos autonómicos. Revalidando su propia doctrina, entiende el Tribunal Constitucional que la gestión estatal de tales medidas sólo 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...».

— Pero si la gestión, como se acaba de indicar, debe ser, con carácter general, autonómica, esto no priva de legitimidad constitucional la exigencia estatal de información y el deber autonómico de justificar las actuaciones efectuadas en ejecución de las previsiones estatales, a ello obligan los principios de colaboración y solidaridad, además de la exigible lealtad constitucional. Estos principios claves en el sistema de reparto competencial arbitrado por la Constitución, exigen en relación con el sector competencial que estoy considerando que «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...».

No creo que sea necesario añadir algo más a lo anterior; quizá sólo sea oportuno advertir que la vivienda, al igual que antes se ha hecho con la ordenación del territorio y el urbanismo, está impregnada por otros títulos de competencia estatal distintos al que rotula el sector, atribuido más nominal que realmente a las comunidades autónomas en exclusiva.