

La cooperación para la formulación y ejecución de planes de vivienda *

SUMARIO: I. LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA: LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. A) Las competencias del Estado en relación con la vivienda: la génesis del conflicto con las Comunidades Autónomas. B) Los problemas prácticos en la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional: lo insatisfactorio de la solución teórica. II. LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA EN EL DERECHO POSITIVO ESPAÑOL. A) Plan de vivienda y programación económica. B) La articulación de la cooperación: los Convenios en materia de vivienda. a) Finalidad y contenido. b) El papel del Estado en la aplicación del Convenio: obligaciones. La actuación reglada de la Administración estatal en el abono de subvenciones y ayudas. c) Obligaciones de las Comunidades Autónomas. d) Financiación conjunta de actuaciones. e) Instrumentos de control. C) Criterios de selección de actuaciones y reparto de financiación entre Comunidades Autónomas. D) Intervención estatal en el crédito: los convenios con las entidades de crédito.

I. LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDAS: LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A) LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA VIVIENDA: LA GÉNESIS DEL CONFLICTO CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A pesar de la rotunda afirmación del art. 148.1 .3ª de la Constitución que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de vivienda, el Estado ha venido interrumpida-

* Agradezco sinceramente el material y la generosa ayuda que me han prestado Victoria-no González García, Secretario General de la Dirección General de la Vivienda y Urbanismo y Felipe Iglesias González, Ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, que ha leído y mejorado el original.

mente dictando normas sobre la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda así como elaborando programas de fomento de la construcción de viviendas de protección oficial, obtención de suelo y determinación de las ayudas y subsidios para la adquisición de este tipo de viviendas.

A raíz de la publicación del Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre Financiación de Actuaciones Protegibles en materia de vivienda, y de las Ordenes Ministeriales de 27 de enero de 1984 (MOPU) sobre tramitación de las actuaciones de financiación en materia de vivienda a que se refiere la disposición anterior, de 27 de enero de 1984 (Economía y Hacienda) sobre las condiciones financieras de las operaciones incluibles en el Programa de construcción de viviendas de protección oficial 1984-1987, de 7 de marzo de 1984 (MOPU), por la que se determinó el módulo y su ponderación en las viviendas de protección oficial acogidas al Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, para el ejercicio económico de 1984, y finalmente, la de 12 de abril de 1984 (MOPU) sobre tramitación de subsidiación y subvenciones para adquisición de viviendas de protección oficial, la Comunidad Autónoma del País Vasco entendió que tal producción normativa invadía sus competencias exclusivas en esta materia e interpuso el correspondiente conflicto positivo de competencias.

Por su parte, el Estado estimó que la Orden del Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco de 11 de febrero de 1987, por la que se determinaron las Areas Geográficas Homogéneas y sus respectivos módulos aplicables a operaciones de promoción y adquisición de viviendas de protección oficial y rehabilitación protegida, vulneraba su competencia sobre las bases de la ordenación del crédito y las bases de coordinación de la planificación económica general.

El conflicto sirvió para establecer los fundamentos de las relaciones de cooperación en materia de vivienda ¹, depurando los instrumentos y técnicas que puede utilizar el Estado en un sector cuya competencia exclusiva ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas por la propia Constitución.

¹ Recuérdese que el Tribunal Constitucional venía definiendo las técnicas de cooperación o colaboración —a diferencia de las basadas en la coordinación— en las características de la existencia de igualdad, falta de subordinación, voluntariedad o coordinación voluntaria: entre otras muchas cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre. Aparte de los trabajos incluidos en la primera parte del presente número de esta Revista, debe destacarse el trabajo de SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación Administrativa*, núms. 230-231 (1992), sobre todo, págs. 24 y 25, y el de ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14 (1985), págs. 154 a 160. Vid. también PARADA VÁZQUEZ, Ramón: *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993, págs. 70 a 73, donde se resalta gráficamente las diferencias entre las distintas técnicas y principios en las relaciones entre Administraciones Públicas.

Básicamente, la doctrina del Tribunal Constitucional derivada de la Sentencia 152/1988, de 20 de julio, puede sintetizarse en los siguientes extremos:

— A las Comunidades Autónomas les corresponde la competencia exclusiva para desarrollar una política propia en materia de vivienda, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política (F.J. 2).

— Esta competencia se encuentra, sin embargo, 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 (F.J. 2).

— Específicamente, deben incluirse dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (F.J. 2).

— Lo anterior es especialmente aplicable al sector de la vivienda, en razón de la incidencia que tiene la construcción como factor del desarrollo económico y como elemento generador de empleo (F.J. 2).

— De igual forma, en cuanto que la actividad de fomento de la construcción de viviendas está vinculada a la movilización de recursos financieros no sólo públicos sino también privados, se inserta en el núcleo de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito (F.J. 3).

— Por último, en la medida en que la política de vivienda puede afectar al derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, al Estado le está atribuida la competencia para establecer la garantía básica para todos los españoles, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.1 de la Constitución en relación con el art. 47. Sin embargo, este precepto no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado sino que esta función de garantía básica es la que debe instrumentar el Estado en el ejercicio de sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito (F.J. 2).

De aquí se infiere que el Estado sólo puede incidir sobre la regulación de la vivienda en aquellos extremos que puedan comprenderse en las bases y coordinación de la planificación económica o de la ordenación de crédito, y que se pueden concretar de forma específica en los siguientes postulados:

- El Estado puede destinar recursos con cargo a su presupuesto, que cumplen así una finalidad de garantía de la consecución de los objetivos de la política económica general (art. 149.1.13^a de la Constitución).
- También puede aportar recursos con la misma finalidad, sobre las bases de ordenación del crédito (art. 149.1.11^a de la Constitución).

Dentro de la normativa estatal de financiación a la vivienda que fue objeto del conflicto de competencias, la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio (F.J. 4), distingue cuatro aspectos inherentes a la finalidad de promoción que persiguen las medidas arbitradas por el Estado: a) definición de las actuaciones protegibles; b) regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas; c) nivel de protección; y d) aportación de recursos estatales. Pues bien, la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade, según el Tribunal Constitucional, competencia autonómica alguna pues se encuentra legitimada por lo establecido en el art. 149.11.1^a.

Las Comunidades Autónomas, por su parte, 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, debiéndose señalar además que gozan también de un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales *adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio* (F.J. 4). En palabras del Tribunal Constitucional:

«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 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 viviendas 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».

Por lo que se refiere a la gestión de las medidas estatales de fomento, en relación con las actuaciones protegibles en materia de vivienda, que es probablemente la cuestión más relevante desde el punto de vista

político-administrativo para las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional no duda en afirmar que 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* (F.J. 5), bien a través de la fijación de criterios objetivos de reparto, o bien mediante **convenios** ajustados a los principios constitucionales de forma que las Comunidades Autónomas dispongan de los recursos y puedan gestionarlos en cumplimiento de la normativa estatal básica ².

En definitiva, el esquema final que resulta de la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional a esta materia, sería el siguiente:

ESTADO	COMUNIDADES AUTÓNOMAS
<ul style="list-style-type: none"> * Programación y financiación (carácter básico: arts. 149.1.13^a y 149.1.1^a, en relación con el 47 de la CE) 	<ul style="list-style-type: none"> * Información necesaria para la programación estatal * Financiación complementaria
<ul style="list-style-type: none"> * Regulación esencial de las fórmulas de financiación y aportación de recursos estatales (carácter básico: art. 149.1.11^a de la CE) 	<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo normativo de la programación estatal * Competencias de ejecución:
<ul style="list-style-type: none"> * Actuaciones singulares en la promoción de viviendas (funciones reequilibradoras) 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de las realizaciones a efectuar • Calificación de las viviendas protegibles • Abono de subvenciones personales
<ul style="list-style-type: none"> * Mecanismos de cooperación que permiten el seguimiento y reasignación de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> * Mecanismos de cooperación

² La Sentencia salva, sin embargo, la posibilidad de que las medidas de subvención en un sector económico se gestionen por el Estado, aplicando la doctrina ya establecida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 95/1986, de 10 de julio, sobre ayudas a jóvenes agricultores para la mejora de la explotación familiar y su instalación profesional (F.J. 5), en los casos en que 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.

En realidad, esta doctrina está firmemente asentada en un considerable número de Sentencias: 179/1985, de 19 de diciembre (F.J. 1), 146/1986, de 25 de noviembre (FF.JJ. 2 y 3), 152/1988, de 20 de julio (FF.JJ. 3 y 5), 201/1988, de 27 de octubre (FF.JJ. 1, 2 y 3), 75/1989, de 24 de abril (FF.JJ. 4 y 5), 188/1989, de 16 de noviembre (F.J. 7), 189/1989, de 16 de noviembre (F.J. 3), y 190/1989, de 16 de noviembre (F.J. 2). La tesis que se mantiene en las Sentencias citadas es, en síntesis, que las facultades para gestionar y otorgar determinadas ayudas y subvenciones en distintos sectores económicos serán de competencia estatal por su carácter básico, *sólo excepcionalmente*, y por ello únicamente admisible desde la perspectiva constitucional cuando se dé alguno de los siguientes supuestos: cuando resulte imprescindible para asegurar la

B) LOS PROBLEMAS PRÁCTICOS EN LA APLICACIÓN DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: LO INSATISFACTORIO DE LA SOLUCIÓN TEÓRICA

El modelo teórico establecido por el Tribunal Constitucional no resuelve, sin embargo, los problemas prácticos y procedimentales que inciden en las relaciones entre las Administraciones afectadas. En efecto, la definición de los objetivos e instrumentos de la política de vivienda, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, la elaboración de un sistema de información adecuado que permita identificar los problemas reales de vivienda en cada Comunidad Autónoma, el seguimiento y fiscalización de los programas de vivienda y de los recursos aportados por el Estado, y la definición en cada caso concreto de las competencias estatales sobre los programas autonómicos y actuaciones protegibles, hacen que el modelo elaborado por el Tribunal Constitucional resulte en buena medida insatisfactorio para resolver en la práctica tales cuestiones³.

Ello hizo necesario que el Estado adoptara un nuevo marco normativo de regulación de las ayudas estatales para suelo y vivienda, adecuado a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y respetuoso con el esquema competencial establecido en la Constitución en materia de vivienda. Es en este nuevo horizonte en el que hay que situar los Reales Decretos 1668/1991, de 15 de noviembre, y 1932/1991, de 20 de diciembre, que constituyeron las dos normas esenciales reguladoras de la actual política de vivienda⁴. El primero de ellos, regulaba la financiación de actuaciones protegibles en *materia de suelo* con destino preferente a viviendas de protección oficial, mientras que el segundo, incluía las medidas de financiación de actuaciones protegibles en *materia de vivienda* del Plan 1992-1995⁵.

plena efectividad de las medidas de fomento; cuando resulte imprescindible para garantizar la posibilidad de obtención y disfrute de las mismas por sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional; para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al efecto; cuando se considere exigible para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de la que trata el art. 149.1.1ª de la Constitución.

³ Estos problemas ya se pusieron de manifiesto desde el primer momento por las Comunidades Autónomas: cfr. RAFOLS ESTEVE, Joan: «Política de vivienda en el Estado de las Autonomías 1981-1988», en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 7 (1988), págs. 41 a 49; CALLE, Milagros: «El proceso de descentralización», en «La descentralización de la política de vivienda en España», *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 7 (1988), págs. 33 a 37; ALDAY, Elena: «Aspectos polémicos del proceso de descentralización», en «La descentralización de la política de vivienda en España», *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 7 (1988) págs. 59 a 65. Este efecto también ha sido puesto de relieve por el Comité de Expertos de Vivienda, en su «Informe para una nueva política de vivienda V90», Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid, 1992, págs. 132-134.

⁴ Debe citarse también, el Real Decreto 726/1993, de 14 de mayo, por el que se reguló la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles, y se modificaron determinados preceptos del Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre.

⁵ Sobre estas cuestiones pueden consultarse los trabajos de NARBONA RUIZ, Cristina: «El diseño del Plan de vivienda 1992-1995: aspectos básicos», en *Revista Presupuesto y Gasto*

El antecedente de estas disposiciones se encuentra en el Documento aprobado en el Consejo de Ministros del día 10 de mayo de 1991, sobre **propuestas concretas para un nuevo diseño de la política de vivienda**, que en su punto 12 establecía lo siguiente ⁶:

«Medidas de coordinación con las Administraciones Públicas territoriales.

La distribución territorial de las ayudas financieras estatales dependerá, dentro del marco de los acuerdos concretos que se establezcan con las Comunidades Autónomas y con los Ayuntamientos, de los siguientes factores:

a) El compromiso presupuestario de las Administraciones territoriales, que puede traducirse entre otras cosas en:

I. Inversión en adquisición y urbanización de suelo, o financiación de las mismas.

II. Gastos de expropiación de solares o de inmuebles.

III. *Subvenciones personales a adquirentes o a inquilinos de viviendas protegidas.*

IV. *Participación en la subsidiación de interés de préstamos privilegiados para la construcción o adquisición de viviendas protegidas.*

V. *Avales a los promotores públicos para la obtención de financiación.*

Público, núm. 6 (1991), págs. 201 a 218; y el realizado por el Departamento de Estudios del Banco Hipotecario de España: «La Política de vivienda de las Comunidades Autónomas en el cuatrienio 1992-1995», en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 21 (1992), págs. 41 a 54.

⁶ Todos los «Convenios Marco» celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas a lo largo del año 1992, en cumplimiento del Plan de vivienda y suelo 1992-1995, hacen referencia expresa a este acuerdo del Consejo de Ministros, no publicado, en el que se adoptó la elaboración del Plan cuatrienal de vivienda: así, las Resoluciones de 5 de marzo de 1992 (B.O.E. de 1 de abril), de la Dirección General de Vivienda y Arquitectura, que procedió a la publicación del Convenio Marco entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes; la de 5 de marzo de 1992 (B.O.E. de 1 de abril), para Aragón; la de 16 de junio de 1992 (B.O. del Principado de Asturias, de 23 de julio), para Asturias; la de 5 de marzo de 1992 (B.O.E. de 1 de abril), para Baleares; la de 5 de marzo de 1992 (B.O. de Canarias, de 8 de mayo), para Canarias; la de 5 de marzo de 1992 (B.O.E. de 14 de mayo), para Cantabria; la de 5 de marzo de 1992 (B.O.E. de 1 de abril), para Castilla-La Mancha; la de 5 de marzo de 1992 (B.O.E. de 1 de abril), para Castilla y León; la de 5 de marzo de 1992 (B.O.E. de 16 de mayo), para Cataluña; la de 5 de marzo de 1992 (B.O.E. de 1 de abril), para Extremadura; la de 5 de marzo de 1992 (B.O.E. de 24 de octubre), para Galicia; la de 5 de marzo de 1992 (B.O.E. de 14 de mayo), para Madrid; la de 5 de marzo de 1992 (B.O.E. de 14 de mayo), para Murcia; la de 21 de enero de 1992 (B.O. de La Rioja de 17 de marzo), para La Rioja; la de 5 de marzo de 1992 (B.O.E. de 14 de mayo), para Valencia.

b) El desarrollo de la Ley del Suelo, y entre otros aspectos:

I. El desarrollo de la Ley del Suelo en los ámbitos de competencia autonómica.

II. La revisión de los planes urbanísticos de acuerdo con el nuevo marco legal.

III. La calificación de suelo para viviendas de protección oficial dentro de los planes urbanísticos.

IV. El desarrollo de medidas de control eficaces en relación con el cumplimiento de las normas urbanísticas así como en relación con la necesaria devolución de las ayudas públicas para vivienda, en los casos previstos por la normativa.

V. El desarrollo de medidas que garanticen el ejercicio del derecho de tanteo y retracto en las transmisiones de vivienda que hayan sido objeto de ayuda pública».

Pues bien, es el Real Decreto 1668/1991, de 15 de noviembre, el que pretende articular un sistema práctico resolutorio de los eventuales conflictos que pudieran producirse en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, explicitando en su Preámbulo que «la selección e inclusión de las actuaciones en los correspondientes programas se realizará por las Comunidades Autónomas, *de conformidad con los Convenios suscritos* con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y con lo dispuesto en el presente Real Decreto, atendiendo a criterios objetivos que determinen el mayor interés social de la actuación». Esta redacción se reitera en el art. 9 de la citada disposición, que permite a las Comunidades Autónomas presentar programas de actuaciones protegibles en materia de suelo, al amparo de dichos Convenios, estableciendo a continuación (núm. 2) que tales actuaciones podrán ser objeto de seguimiento individualizado en el seno de las *comisiones bilaterales* constituidas entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y cada una de las Comunidades Autónomas con las que se haya convenido programas de actuación en dicha materia.

Este marco normativo de cooperación es reiterado en el Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, que trata de resolver en la práctica los problemas de articulación y cooperación en materia de vivienda: su art. 50 se destina a regular los Convenios con Comunidades Autónomas y el contenido de éstos, en tanto que en el art. 51 se crea la Comisión Estatal de Seguimiento del Plan de la Vivienda 1992-1995, sin perjuicio de las comisiones bilaterales a incluir obligatoriamente en el contenido del respectivo Convenio.

II. LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDAS EN EL DERECHO POSITIVO ESPAÑOL

A) PLAN DE VIVIENDA Y PROGRAMACIÓN ECONÓMICA

El Estado viene diseñando desde 1992 (Plan de Vivienda 1992-1995; Plan de Vivienda 1996-1999) una política en esta materia que, tratando de conjugar sus competencias y la doctrina del Tribunal Constitucional, permita realizar una intervención efectiva en este sector, mediante la financiación de actuaciones protegibles en vivienda y suelo, así como también facilitando un sistema de ayudas públicas para fomentar el acceso a la vivienda, la rehabilitación de las existentes y la generación de nuevo suelo edificable.

Los dos polos sobre los que se asienta esta política y el haz de facultades de intervención estatal son, de un lado, la identificación de las actuaciones protegibles, es decir, el *establecimiento de un conjunto de objetivos* a satisfacer por las Administraciones Públicas afectadas, y de otro lado, *la fijación de un volumen máximo de fondos presupuestarios* comprometidos para la realización del conjunto de actuaciones previstas.

En realidad, el Estado intervendría aquí a través de dos técnicas muy conocidas en el Derecho español: **Plan y programación económica**. Ahora bien, en realidad el denominado Plan de Vivienda no es más que la suma de las distintas actuaciones con relevancia para las Comunidades Autónomas, en función de los datos e información facilitada por cada una de ellas, y sin un objetivo homogéneo, puesto que cada Comunidad Autónoma puede perseguir finalidades diferentes de acuerdo con los propios desequilibrios o carencias que se presenten en su ámbito territorial ⁷.

⁷ Vid. la intervención del Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Sr. Borrell Fontelles, en el debate a propósito de la interpelación urgente sobre política de vivienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular, núm. 172/131, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 187, de 29 de noviembre de 1985, pág. 9936, donde afirma que el nuevo Plan de vivienda para el período 1996-1999 pretende «flexibilizar el segmento de familias a las que se dirigen las ayudas del plan, dejando que las Comunidades Autónomas puedan tener en cuenta, de forma distinta, en función de su realidad socio-económica, los diferentes niveles de ingreso y objetivos».

Vid. también la intervención del representante del Grupo Catalán de Convergència i Unió, Sr. Recoder i Miralles, en el debate a propósito de la Moción del Grupo Popular sobre política de vivienda, Diario de Sesiones del Congreso, núm. 189, de 12 de diciembre de 1995, pág. 10045, en donde llega a afirmar que «un aspecto positivo es el explícito reconocimiento de las competencias autonómicas en política de vivienda que se realiza a lo largo de toda la moción. Pero aún nos parece más positivo que dicho reconocimiento formal, el espíritu que se desprende de su punto primero, como es *el determinar que el volumen de actuaciones del Plan sea el resultado de la suma de las necesidades expresadas por el conjunto o por cada una de las Comunidades Autónomas*, y no una cifra aleatoria, como son las 500.000 actuaciones que se prevén en el proyecto de Decreto del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, que conocemos por la práctica que luego suponen una discusión brutal entre las Comunidades Autónomas para repartirse el pastel puesto a su disposición por la Administración Central».

El segundo aspecto, la programación o fijación de una cuantía máxima de fondos a aportar por el Estado para la ejecución de la política de vivienda prevista por él con carácter básico, esconde en realidad una simple decisión de determinación de las cantidades disponibles por parte del Estado, y su posterior distribución entre las Comunidades Autónomas ⁸.

Así pues, el Estado determina previamente la *cuantía máxima de la financiación pública estatal* en la política de vivienda, a ejecutar por las Comunidades Autónomas y *define también los objetivos y el número de actuaciones a realizar*, dentro de las disponibilidades económicas previamente establecidas.

Ambas facultades son claramente subsumibles en las competencias estatales sobre programación y financiación en esta materia, en los términos en que se ha explicado más arriba. Sin embargo, el análisis de estas dos cuestiones viene a demostrar que la intervención de las Comunidades Autónomas, incluso a la hora de determinar los objetivos y finalidades del Plan y de establecer los criterios de distribución de los fondos presupuestarios, condiciona considerablemente las decisiones del Estado, y constituyen un idóneo instrumento de cooperación, no sólo económica, en la actuación de las Administraciones Públicas en España.

En efecto, el actual Plan de Vivienda, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 1995, es sorprendentemente escueto y contiene:

- Fijación del número de actuaciones protegibles de vivienda y suelo: 500.000.

⁸ El documento aprobado por el Consejo de Ministros del día 10 de mayo de 1991 como Plan de Vivienda para 1992-1995 no fijaba una específica cuantía de los fondos públicos a invertir, si bien las cantidades finales aportadas directamente por la Administración del Estado parecen situarse en torno a los 700.000 millones de pesetas, habiendo movilizado recursos financieros del sistema crediticio del orden de 2,5 billones de pesetas: Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en «Líneas básicas de las políticas de vivienda y suelo para el período 1996-1999», *Documentos Directivos de Construcción*, núm. 73, noviembre de 1995, págs. 47 a 54. Estos datos también pueden comprobarse en la intervención del representante del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Sr. Ortiz González, en el debate sobre política de vivienda, Diario de Sesiones del Congreso de 29 de noviembre de 1995, núm. 187, págs. 9931 a 9933, en donde sostiene que los recursos otorgados por el Ministerio a las Comunidades Autónomas alcanzarían los 500.000 millones de pesetas, estando pendiente todavía aportar financiación por un valor de 60 ó 70.000 millones para las calificaciones de viviendas de protección oficial ya realizadas por las Comunidades Autónomas a lo largo del año 1995.

Frente a ello, los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en desarrollo del Plan de Vivienda y del Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, establecen que el gasto público estatal no debería exceder de 308.872 millones de pesetas en valor actual.

Para el presente Plan de Vivienda 1996-1999, el acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 1995, ha previsto que los fondos públicos estatales a aportar no podrán superar la cifra de 370.000 millones de pesetas en valor actual a 1 de enero de 1996.

- Coste máximo: 370.000 millones de pesetas.
- Coste presupuestario anual de las ayudas directas: 110.000 millones de pesetas como máximo.
- La afirmación de que el coste adicional que pudiera generarse será asumido por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente con cargo a otros programas de inversiones del Ministerio, dentro del límite del crédito presupuestario.
- Ejecución del Plan de Vivienda: de acuerdo con los convenios que se establezcan entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, y las Comunidades Autónomas.

La determinación de las actuaciones protegibles se efectúa a través de la información que presentan las Comunidades Autónomas, y de acuerdo con sus objetivos políticos, estratégicos y singulares necesidades. En la práctica, esta información es, sin más, asumida por el Estado y se plasma en el Anexo de cada uno de los Convenios celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desglosándose cada tipo de actuación, el número de las mismas y su coste, por cada anualidad que compone el Plan cuatrienal ⁹.

Más aún, cada Comunidad Autónoma ha determinado previamente el número máximo de actuaciones protegibles en vivienda, en rehabilitación, en adquisición de viviendas a precio tasado y en materia de suelo, cifra que a su vez condicionará la cuantía máxima de financiación que aporte el Estado en cada Comunidad Autónoma.

Ello significa, en consecuencia, que el Estado realmente no planifica la política de vivienda sino que se limita —en mi opinión con buen criterio— a establecer el máximo de la cuantía económica que podrá aportar a cada Comunidad Autónoma así como también a fijar los criterios de distribución económica de dichos fondos, obviamente en función de las necesidades y demandas existentes en cada Comunidad Autónoma.

Esto debe ser subrayado porque ha supuesto un cambio trascendental en la actuación estatal hasta la fecha, dejando realmente la política de vivienda en manos de las Comunidades Autónomas con una *intervención mínima por el Estado que incide únicamente en los aspectos financieros del sistema y en la determinación de las fórmulas de financiación de las actuaciones a realizar en materia de vivienda.*

⁹ Este esquema se repite en todos los Convenios celebrados hasta la fecha: *vid.* las Resoluciones de la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura de 8 de abril de 1996, para Andalucía (B.O.E. de 30 de abril); para Aragón (B.O.E. de 2 de mayo); para Asturias (B.O.E. de 4 de mayo); para Canarias (B.O.E. de 8 de mayo); para Cantabria (B.O.E. de 8 de mayo); para Castilla-La Mancha (B.O.E. de 10 de mayo); para Castilla y León (B.O.E. de 8 de mayo); para Cataluña (B.O.E. de 10 de mayo); para Extremadura (B.O.E. de 10 de mayo); para Galicia (B.O.E. de 10 de mayo); para las Islas Baleares (B.O.E. de 10 de mayo); para La Rioja (B.O.E. de 10 de mayo); para Madrid (B.O.E. de 10 de mayo); para Murcia (B.O.E. de 10 de mayo); para Valencia (B.O.E. de 10 de mayo).

Este vaciamiento de facultades y competencias estatales y su consiguiente traslado al ámbito autonómico hace que el originario problema jurídico de distribución de competencias en la materia que ahora se analiza, se haya transformado en un debate sobre el *modo de financiación de las competencias autonómicas* y en la búsqueda de mecanismos que garanticen la solidaridad y la igualdad de todos los españoles en el acceso a una vivienda digna y adecuada (art. 149.1.1ª en relación con el art. 47 de la Constitución).

Lo anterior se corrobora si se comprueba cuál es el ámbito territorial de este sistema de financiación pública de las viviendas: ni la Comunidad Autónoma del País Vasco ni la Comunidad Foral de Navarra han suscrito Convenios con el Estado en materia de vivienda, sino que han fijado sus propios mecanismos y actuaciones a desarrollar que serán financiadas con cargo a sus presupuestos autonómicos ¹⁰, lo que se explica por el peculiar sistema de financiación de que disfrutaban.

B) LA ARTICULACIÓN DE LA COOPERACIÓN: LOS CONVENIOS EN MATERIA DE VIVIENDA

a) *Finalidad y contenido*

La única fórmula razonable de ejecutar la política de vivienda establecida en los Planes cuatrienales estatales consistió en establecer un mecanismo jurídico que permitiera a las Comunidades Autónomas llevar a la práctica sus propias competencias de ejecución de la programación y financiación estatal en materia de vivienda, al margen de los programas complementarios que pudieran desarrollar en el legítimo ejercicio de sus atribuciones sobre vivienda. Ese mecanismo o instrumento jurídico fue el Convenio de cooperación, que fue expresamente regulado en el art. 50 del Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, que venía así a dar cobertura normativa a los distintos acuerdos y convenios que habían ya realizado las Comunidades Autónomas con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para la ejecución de los diferentes programas de actuación en materia de vivienda que se habían iniciado.

¹⁰ El Plan de Vivienda 1992-1995 y el de 1996-1999 no se aplicaron en dichas Comunidades Autónomas, ni consiguientemente fueron suscritos Convenios de colaboración (síc) entre ambas y el Estado. Para el conocimiento de la política seguida por ambas Comunidades, cfr. «La Política de vivienda en Navarra y el País Vasco», *Revista de Financiación a la Vivienda*, núm. 20 (1992). La Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre (modificada por Ley 15/1995, de 29 de diciembre), reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, estableció el marco normativo aplicable a Navarra, «al no haberse formalizado el Convenio de financiación en materia de vivienda entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Gobierno de Navarra», por lo que decidió ejercer «de pleno» las competencias que le atribuye la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, entre las que se encuentra la financiación de las distintas situaciones protegibles.

Actualmente, la norma que sirve de fundamento y de regulación genérica se contiene en el art. 60 del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, que es el marco jurídico del Plan de Vivienda 1996-1999. En el citado precepto se establece que la forma de ejecución del Plan de Vivienda y su distribución territorial deberá realizarse a través del correspondiente «Convenio bilateral», que deberá incluir como mínimo los siguientes aspectos:

- objetivos totales en número de actuaciones protegibles
- compromisos presupuestarios de cada Administración
- compromisos de aportación de suelo a precio reducido por las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales
- compromisos en materia de gestión (desarrollo normativo, estadísticas, información, funcionamiento de Comisiones multilateral y bilaterales de seguimiento)
- determinación de áreas territoriales prioritarias
- mecanismos que garanticen la efectiva utilización de los recursos asignados

La vigencia del Convenio se extiende al período del propio Plan de Vivienda, por lo que la identificación de objetivos y los compromisos a asumir deben desglosarse con precisión por cada programa anual en que se descompone el Plan cuatrienal, sin perjuicio de que puedan alterarse tanto las actuaciones susceptibles de protección como los objetivos y cuantía de la financiación, bien por reajustes internos, bien como consecuencia de las modificaciones derivadas del grado de cumplimiento de los programas de actuación, o bien por la revisión anual que debe realizarse de cada uno de los Convenios antes del 30 de noviembre de cada año, de conformidad con lo dispuesto por la Conferencia Sectorial de Vivienda del 23 y 24 de noviembre de 1995, para lo cual se estableció la Comisión Estatal de Seguimiento a que se refiere el art. 61 del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre. La única barrera infranqueable para las posteriores modificaciones se encuentra en la imposibilidad de ampliar las cantidades asignadas por el Estado a cada Comunidad Autónoma para el cumplimiento de esos objetivos y actuaciones protegibles.

- b) *El papel del Estado en la aplicación del Convenio: obligaciones. La actuación reglada de la Administración estatal en el abono de subvenciones y ayudas*

Ya se ha señalado anteriormente que la determinación de las actuaciones protegibles, es decir, la identificación de los objetivos a finan-

ciar se realiza por la Comunidad Autónoma que no se limita solamente a elevar dicha información a la Administración estatal, sino que selecciona y precisa las actuaciones susceptibles de protección por las Administraciones Públicas ¹¹.

Una vez que se han determinado cuáles son las actuaciones a realizar por la Comunidad Autónoma, la Administración del Estado aporta las ayudas económicas directas necesarias, siempre que no se supere la cantidad asignada a cada Comunidad Autónoma, en virtud de los criterios de distribución establecidos en la Conferencia Sectorial ¹². Las aportaciones de fondos se realizan para cada uno de los tipos de actuación previstos en el Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre: actuaciones protegibles en materia de viviendas de régimen general (arts. 11 y ss.), actuaciones protegibles en materia de viviendas en régimen especial (arts. 17 y ss.), actuaciones protegibles de viviendas a precio tasado (arts. 23 y ss.), actuaciones protegibles de rehabilitación (arts. 29 y ss.) y actuaciones protegibles en materia de suelo (arts. 51 y ss.). Asimismo, se prevé también las aportaciones para actuaciones en viviendas de promoción pública, en régimen de cofinanciación (arts. 22 y ss.).

El papel del Estado en este proceso se reduce a librar los fondos correspondientes al promotor o al adquirente una vez que se han cumplido las condiciones y requisitos establecidos en la legislación de viviendas de protección oficial aplicable, lo que significa que el abono de tales cantidades se efectuará cuando se hubiere concedido la correspondiente calificación por parte de las Comunidades Autónomas. El Estado no interviene a la hora de otorgar tal actuación administrativa, es decir, la calificación de vivienda de protección oficial, sino que ésta es competencia autonómica, y una vez adquirida esta situación el Estado debe librar los correspondientes fondos a su titular.

Se ha eliminado así un efecto indirecto que se derivaba de la normativa anterior, en virtud del cual la Administración estatal seleccionaba las actuaciones financiables dentro de las que previamente la

¹¹ La atenta lectura de los Convenios celebrados para el cuatrienio 1996-1999 acredita que las Comunidades Autónomas han aprobado previamente un Plan de vivienda y suelo (Andalucía), o bien, han determinado cuáles son sus objetivos prioritarios en materia de vivienda y los problemas que este sector presenta en su territorio, de forma tal que se establece un conjunto de criterios objetivos que permitirán a continuación la selección de las actuaciones protegibles, a propuesta de los particulares.

¹² La cantidad que se asignó a la Comunidad Autónoma de Andalucía para el Plan 1996-1999 fue de 63.263 millones de pesetas; a Aragón, se le asignó 14.058 millones de pesetas; a Asturias, 12.209 millones de pesetas; a Canarias, 19.608 millones de pesetas; Cantabria, 7.029 millones de pesetas; Castilla-La Mancha, 14.798 millones de pesetas; Castilla y León, 19.978 millones de pesetas; Cataluña, 53.644 millones de pesetas; Extremadura, 11.100 millones de pesetas; Galicia, 21.088 millones de pesetas; Islas Baleares, 8.879 millones de pesetas; La Rioja, 6.289 millones de pesetas; Madrid, 58.824 millones de pesetas; Murcia, 16.278 millones de pesetas; Valencia, 42.175 millones de pesetas.

Comunidad Autónoma hubiera calificado como protegibles, de forma que en la práctica era al propio Estado a quien correspondía ejecutar la política de vivienda. Siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, el nuevo mecanismo establecido en los Convenios supone que la selección ya ha sido realizada por la propia Comunidad Autónoma, mientras que el Estado se limita a hacer efectivo los pagos (subvenciones, subsidios, ayudas) a todas aquellas actuaciones previamente calificadas por la Comunidad Autónoma, siempre que se incluyan dentro de los límites presupuestarios fijados bilateralmente (en el Convenio) para la Comunidad Autónoma.

No hay pues, intervención selectiva por parte de la Administración estatal, sino mera ejecución o, si se quiere, actividad vinculada a la ley o reglada, en el sentido de que la Administración estatal estará obligada a abonar las correspondientes cantidades, siempre que se den los dos presupuestos jurídicos necesarios: disponibilidad financiera por no haber sobrepasado los topes económicos programados, y cumplimiento de los requisitos que legitiman la obtención de la calificación de actuación protegible.

Hay un supuesto, sin embargo, que no sigue el régimen anterior: las actuaciones en materia de rehabilitación con financiación cualificada (art. 33 del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre). En este caso, la Comunidad Autónoma tiene dos caminos para obtener y aplicar la financiación en este tipo de operaciones: en primer lugar, utilizar el régimen general; en segundo lugar, celebrar un Convenio con el Ministerio para que aporte una subvención al promotor de hasta el 40 por 100 del coste total de la actuación prevista, en el que deberá hacerse constar expresamente el desarrollo financiero, los parámetros técnicos y económicos esenciales, la estimación de los costes y *su adecuación al marco de la financiación asignada a la Comunidad Autónoma en el Convenio* para el desarrollo de las actuaciones en materia de vivienda y suelo, para el período 1996-1999. Es decir, la Comunidad Autónoma puede, de común acuerdo con la Administración estatal, establecer una fórmula diferente de financiación pero siempre limitada a la disponibilidad económica y financiera de fondos del Estado, de modo que no se podrá alterar el Convenio general para la ejecución del Plan de Viviendas 1996-1999.

c) *Obligaciones de las Comunidades Autónomas*

Por su parte, las Comunidades Autónomas tienen como obligación primordial el reconocimiento del derecho a las correspondientes ayudas, dentro del marco del Convenio celebrado con el Ministerio, sin que puedan sobrepasar los límites presupuestarios establecidos

(arts. 3.2, 11, 17, 42 y 60 del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre).

Esto sólo podrá realizarse de una manera objetiva si previamente se ha definido el marco de las actuaciones protegibles, lo que a su vez remite al problema de determinación de cuáles son las actuaciones susceptibles de obtener financiación en la programación económica del Estado en materia de vivienda. Como ya se ha dicho, esta información presentada por las Comunidades Autónomas al Estado, y que éste hace suya, supone en la práctica una verdadera definición material del objeto del Plan de Vivienda, que no coincide funcional u objetivamente en todas las Comunidades Autónomas, ni de hecho tal información es depurada por el propio Estado, sino que se refleja en los distintos Anexos de los Convenios celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas con la denominación de tipos de actuación del Plan de Vivienda 1996-1999, objetivos y parámetros básicos de coste.

Una vez definido el marco objetivo de las ayudas estatales y, en consecuencia, del propio Convenio, la Comunidad Autónoma deberá necesariamente realizar las siguientes funciones y actividades:

- Reconocimiento del derecho a la subsidiación de préstamos cualificados concedidos a actuaciones protegibles en régimen general, para adquirentes, adjudicatarios, promotores para uso propio de viviendas de protección oficial, de nueva construcción o resultantes de actuaciones de rehabilitación, así como también para los promotores de viviendas de protección oficial calificadas para arrendamiento.

- Reconocimiento del derecho a la subvención estatal y a la ayuda específica, en su caso, para adquirentes, adjudicatarios y promotores individuales para uso propio, acogidos al sistema específico de financiación para el primer acceso a la vivienda en propiedad, en actuaciones protegibles en régimen general.

- Reconocimiento del derecho a las ayudas directas estatales en actuaciones calificadas como protegibles, destinadas a arrendamiento u otras formas de explotación justificadas por razones sociales, que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva, acogidas al régimen general.

- Reconocimiento del derecho a la subsidiación de préstamos cualificados en actuaciones protegibles para adquirentes, adjudicatarios o promotores de viviendas de protección oficial, de nueva construcción, o actuaciones de rehabilitación, que estén acogidas al régimen especial.

- Reconocimiento del derecho a la subvención estatal y a la ayuda específica para los supuestos de actuaciones protegibles acogidas al régimen especial, para supuestos de promoción con destino a alquiler.

- Reconocimiento del derecho a la subsidiación de préstamos cualificados para adquirentes y adjudicatarios en propiedad a título oneroso, en actuaciones protegibles para adquisición de viviendas a precio tasado.
- Reconocimiento del derecho a obtener subvenciones estatales para adquirentes y adjudicatarios en propiedad a título oneroso de viviendas a precio tasado, incluidas en el sistema específico de financiación para el primer acceso a la vivienda en propiedad.
- Reconocimiento del derecho a las ayudas económicas estatales para actuaciones protegibles de rehabilitación.
- Reconocimiento del derecho a las ayudas económicas estatales para actuaciones protegibles en materia de suelo.

De otra parte, el papel de las Comunidades Autónomas en los Convenios que ahora se analizan no acaba en la determinación de los objetivos y finalidades del Plan en su territorio, ni con la calificación provisional o definitiva de las actuaciones protegibles, ni siquiera con el reconocimiento del derecho a las ayudas estatales que serán abonadas por los órganos de la Administración estatal, sino que también existe una esfera adicional de obligaciones económicas y jurídicas a asumir por cada una de las Comunidades Autónomas en el Plan de Vivienda:

- Otorgamiento con cargo a sus presupuestos de ayudas y subvenciones complementarias a la primera adquisición de vivienda, en actuaciones sujetas al régimen general.
- Subvenciones complementarias, con cargo a sus presupuestos para el programa especial para jóvenes, para actuaciones protegibles acogidas al régimen general.
- Ayudas especiales a promotores públicos de régimen especial en alquiler.
- Ayudas a promotores para el fomento del régimen especial en venta y alquiler de viviendas de superficie reducida.
- Subvenciones complementarias a la primera adquisición de vivienda y programa especial para jóvenes, en actuaciones acogidas al régimen especial.
- Subvenciones complementarias para primera adquisición de vivienda y programa especial de jóvenes, en actuaciones de adquisición de vivienda a precio tasado.
- Ayudas complementarias para actuaciones que se desarrollen en el marco de las áreas de rehabilitación concertada, designadas por la propia Comunidad Autónoma, en actuaciones protegibles de rehabilitación.
- Ayudas para la promoción de suelo, con cargo a sus propios presupuestos, en los casos de actuaciones protegibles en materia de suelo, una vez que se hubieran agotado los recursos estatales previstos.

La clave de bóveda del sistema se asienta en el compromiso adquirido por la Comunidad Autónoma de establecer los preceptos o disposiciones necesarias a fin de garantizar que el número de actuaciones protegibles de cada tipo o clase de viviendas a financiar mediante ayudas estatales, no puede exceder de las cuantías y condiciones establecidas previamente por el Estado y que se reflejan en los Anexos I de cada Convenio con cada Comunidad Autónoma. De otro modo, el Plan de Vivienda y la competencia estatal quedarían desvirtuadas, compeliéndose a la Administración estatal a otorgar ayudas por encima de los límites presupuestarios establecidos, pues ya se ha señalado anteriormente que el Plan de Vivienda no es más que el compromiso económico de financiación estatal de las correspondientes políticas sectoriales del conjunto de las Comunidades Autónomas.

d) *Financiación conjunta de actuaciones*

Una de las novedades que aporta el Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, y que se ha instrumentado en los correspondientes Convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, ha sido la cofinanciación directa de viviendas de protección oficial de promoción pública de las Comunidades Autónomas, con destino preferentemente a alquiler para hogares con bajos niveles de ingresos (art. 1.1.d del Real Decreto 2190/1995).

La aplicación práctica de este supuesto exige previamente el acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los respectivos Convenios, estableciéndose que el objeto de dicha cofinanciación sería las viviendas de promoción pública cuyos destinatarios tengan unos ingresos ponderados que no superen 2,5 veces el salario mínimo interprofesional, si bien las Comunidades Autónomas podrán también establecer su propio marco normativo al respecto. La superficie útil máxima de las viviendas no podrá exceder de 70 m² útiles o, excepcionalmente 90 m² si la unidad familiar consta de cuatro o más miembros, exigiéndose finalmente que cuando las viviendas se destinen a arrendamiento deberán permanecer en dicho régimen de uso durante un período al menos de diez años (art. 22 del Real Decreto 2190/1995).

En estos supuestos la cuantía máxima de la cofinanciación estatal será del 40 por 100 del coste de las viviendas si se destinan a alquiler, y sólo de un 25 por 100 si se destinan a venta.

Todos los Convenios suscritos han recogido esta nueva figura aparecida en el Plan de Vivienda 1996-1999, incluyendo la correspondiente cláusula y delimitando el número de actuaciones máximas de viviendas en las diferentes formas y tipologías.

e) *Instrumentos de control*

El art. 60.1.d) del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, establece como contenido obligatorio del Convenio la exigencia de creación de las Comisiones Bilaterales de Seguimiento del correspondiente Convenio, además de la Comisión Estatal a que se refiere el art. 61 de la misma disposición.

Estas Comisiones Bilaterales se constituyen en el instrumento básico del control de la aplicación y ejecución del correspondiente Convenio, teniendo como funciones la comprobación del intercambio de información entre las Comunidades Autónomas y el Estado, así como el análisis de su contenido, el seguimiento sistemático del cumplimiento de los Convenios entre el Estado y las entidades de crédito —a fin de garantizar el adecuado volumen de financiación convenida—, el análisis del desarrollo del Convenio entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la formulación de las oportunas propuestas en los casos de desviaciones del mismo, el intercambio de la información necesaria sobre proyectos de estudio relacionados con el sector o la política de viviendas y los proyectos de normativa estatal y autonómica relativa a vivienda y suelo.

Es, pues, un instrumento de control de eficacia y de aplicación de los compromisos y obligaciones asumidas por las partes, de forma tal que sus propuestas son imprescindibles para poder reajustar los objetivos inicialmente acordados.

Ni el Real Decreto 2190/1995 ni tampoco los correspondientes Convenios celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas han determinado la composición y nombramiento de las denominadas Comisiones Bilaterales de Seguimiento, si bien parece razonable entender que dicha Comisión se constituirá de común acuerdo entre las partes afectadas, debiendo estar presidida conjuntamente por los Directores Generales competentes o personas en quien deleguen.

Al lado de la Comisión Bilateral de Seguimiento aparece la denominada Comisión Multilateral de Seguimiento de Vivienda a la que se alude en el apartado d) del art. 60.1 del Real Decreto 2190/1995. En realidad, esta Comisión Multilateral está integrada por todos los Directores Generales de las Comunidades Autónomas y la preside el Director General del Departamento Ministerial con competencia en materia de vivienda. Su función primordial la constituye la elaboración de propuestas de los reajustes de los objetivos del Plan, y el análisis de la evolución y cumplimiento del Plan de Vivienda 1996-1999.

Esta Comisión Multilateral constituye, en consecuencia, un mecanismo de cooperación y control de la política sectorial de vivienda, en donde están integradas todas las Administraciones Públicas territoriales con competencia en la materia, y a la que se han asignado las com-

petencias de reajuste, identificación de objetivos y análisis del cumplimiento efectivo del Plan de Vivienda cuatrienal correspondiente. Por el contrario, las Comisiones Bilaterales de Seguimiento son un mero órgano de fiscalización y control del cumplimiento del respectivo Convenio, si bien éstas pueden modificar los objetivos iniciales del Convenio, haciendo las propuestas correspondientes, dentro del marco presupuestario y de programación previamente fijado en los términos del Convenio.

Al lado de estos órganos de control, tanto el Real Decreto 2190/1995 como los respectivos Convenios celebrados han incluido otros instrumentos y técnicas materiales de seguimiento y control: las *obligaciones de información* por parte de la Comunidad Autónoma al Estado, relativa a la evolución de la actividad del subsector viviendas, solicitudes de calificación provisional, calificaciones provisionales, iniciación de viviendas, solicitudes de calificación definitiva, calificaciones definitivas, terminación de viviendas, certificados o calificaciones de rehabilitación, certificados de suelo, certificados de registro de preinscripción y de adquisición a precio tasado de viviendas, reconocimiento de derechos a la obtención de subvención a cargo de los presupuestos del Estado y justificación de pagos de dichas subvenciones. También la remisión de información al Estado deberá abarcar las modificaciones de la inclusión de los municipios en áreas geográficas homogéneas, a efectos de aplicabilidad de módulos de viviendas de protección oficial, y la evolución del programa de suelo, específicamente el grado de cumplimiento de las condiciones y plazos de las actuaciones de suelo con financiación estatal.

Por su parte, la Administración estatal deberá *comunicar* a las Comunidades Autónomas firmantes la relación de los préstamos cualificados concedidos en el ámbito territorial de dicha Comunidad, por cada una de las modalidades de actuaciones protegibles, y remitirá *información* sobre la evolución del cumplimiento de los objetivos del Plan de Vivienda 1996-1999, las eventuales modificaciones en los parámetros económico-financieros y presupuestarios que pudieran incidir en el cálculo del coste en valor actual de las ayudas económicas estatales, así como también sobre el desarrollo de las operaciones en suelos de titularidad pública estatal.

Finalmente, como mecanismo de control se establece también la posibilidad de *denuncia* del Convenio por cualquiera de las partes firmantes cuando se haya producido algún incumplimiento de las cláusulas, con el efecto consiguiente de resolución del mismo. A este respecto debe señalarse que ninguno de los Convenios celebrados hasta la fecha establece con precisión el régimen jurídico y los efectos de la resolución o del incumplimiento del Convenio, y ni siquiera el régimen

de impugnación y los instrumentos de compulsión recíproca para exigir el cumplimiento de las obligaciones pactadas ¹³.

C) CRITERIOS DE SELECCIÓN DE ACTUACIONES Y REPARTO DE FINANCIACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Siendo la actuación estatal un supuesto de actividad reglada en la que el Departamento Ministerial se limita a abonar las cantidades previstas en su programación, dentro de los límites presupuestarios establecidos, resulta extraordinariamente relevante determinar el criterio con que se van a seleccionar las actuaciones protegibles a financiar por el Estado, así como también establecer previamente el marco económico y financiero en el que deben moverse las Comunidades Autónomas, lo cual conduce necesariamente a determinar los criterios de distribución de los fondos previstos en el Plan cuatrienal entre cada una de las Comunidades Autónomas incluidas en la programación ¹⁴.

Por lo que se refiere a la selección de las actuaciones, el marco normativo aplicable al sector de la vivienda ha conducido en la práctica a atribuir a las Comunidades Autónomas la capacidad de determinar y seleccionar no sólo su política singular de vivienda sino también las concretas actuaciones protegibles que deberán financiarse con cargo a los Presupuestos estatales.

Ello se consigue a través de los siguientes instrumentos:

- Otorgamiento de las calificaciones provisionales y definitivas de las actuaciones protegibles.
- Reconocimiento del derecho a la subsidiación de préstamos y subvenciones estatales.
- Determinación de las áreas de rehabilitación.

¹³ Teniendo en cuenta que se trata de relaciones interadministrativas de coordinación, parece razonable que en estos supuestos deba acudirse a lo establecido en el art. 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo apartado 3 atribuye al órgano mixto de vigilancia y control las competencias y funciones para resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que pudieran plantearse sobre la ejecución de los Convenios de colaboración. Igualmente, debe tenerse en cuenta que el art. 3.1.c) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas excluye del ámbito de aplicación de dicha Ley a los Convenios de colaboración celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, determinándose que éstos se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de dicha Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. La competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa resulta indubitada, a tenor de lo establecido en el art. 8.3 de la Ley 30/1992.

¹⁴ Debe recordarse que este sistema no es aplicable a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra, que disponen de un sistema de financiación singular y que afrontan su política de vivienda al margen de las cantidades y programas del Ministerio de Fomento previstas en los Presupuestos Generales del Estado.

- Establecimiento de criterios para actuaciones de suelo.
- Identificación de las áreas prioritarias de actuación.
- Fijación de objetivos y determinación de criterios en materia de vivienda y actuaciones protegibles.

De lo anterior se infiere que al Estado le compete únicamente financiar y abonar las cantidades necesarias para ejecutar tales medidas y objetivos, que por otra parte ha hecho suyos al incluirlos genéricamente en el Plan de Viviendas 1996-1999, a través de su plasmación concreta en cada uno de los Convenios.

En conclusión, pues, no hay una verdadera definición de finalidades, objetivos y política de protección de vivienda de carácter estatal, sino que la actuación en este ámbito por parte del Estado se limita a aportar la correspondiente financiación, con la cuantía y límites que las necesidades de la planificación de la actividad económica general determinen, reservándose en la práctica también la facultad de corregir desequilibrios territoriales en cumplimiento del principio de solidaridad.

Sentado lo anterior, resulta mucho más fácil comprobar la extraordinaria importancia que reviste la determinación de los criterios objetivos de reparto de la financiación estatal en materia de vivienda entre las Comunidades Autónomas.

A fin de evitar posibles situaciones como las que surgieron en el ejercicio de 1995, la Conferencia Sectorial de Vivienda celebrada en noviembre de 1995, en Avila, alcanzó un acuerdo de distribución de las actuaciones objeto de financiación para el cuatrienio 1996-1999 entre las distintas Comunidades Autónomas, en función de la información y necesidades que cada Comunidad Autónoma presentó en las correspondientes sesiones ¹⁵.

El reparto concreto para cada Comunidad Autónoma sólo se ha reflejado en cada Convenio celebrado entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma para todo el Plan 1996-1999, y si bien no existe criterio normativo alguno que pudiera servir de cobertura para la distribución económica de los fondos estatales, las cuantías asignadas a cada Comunidad Autónoma surgieron de la ponderación de los siguientes criterios: número y tipos de actuaciones previstas por

¹⁵ El Pleno del Congreso de los Diputados, en su Sesión de 19 de diciembre de 1995, aprobó un texto dirigido al Gobierno, con base en la Moción presentada por el Grupo Parlamentario Popular sobre política de vivienda, en el que se ratificaba el acuerdo alcanzado en la Conferencia Sectorial de Vivienda celebrada los días 23 y 24 de noviembre de 1995 y, en particular, los resultados a que había llegado la Conferencia Sectorial a la hora de determinar las actuaciones correspondientes a cada Comunidad Autónoma y los recursos financieros para atender a dichas actuaciones protegibles, mediante la suscripción de los Convenios correspondientes: *vid.* Diario de Sesiones del Congreso, Serie D, núms. 302 de 4 de diciembre de 1995 y 309 de 19 de diciembre de 1995.

cada Comunidad Autónoma; préstamos necesarios estimados por Comunidades Autónomas y tipos de actuación; grado de cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan 1992-1995 por cada Comunidad Autónoma; evaluación de la disponibilidad de suelos destinables a viviendas a precios asequibles e indicadores relativos a población y renta disponible ¹⁶.

Debe subrayarse que la distribución de fondos y la asignación de partidas para el cumplimiento de objetivos concretos por Comunidad Autónoma pueden ser modificados o reajustados en función de las variaciones anuales que presente cada Comunidad Autónoma respecto de los datos iniciales de que se parte en cada Convenio, de forma tal que el 30 de junio de 1997 el Ministerio de Fomento pueda redistribuir los sobrantes constatados o previsibles entre las Comunidades Autónomas en las que sea posible incrementar el número de actuaciones financiadas con cargo a subvenciones. Para su efectiva implantación, deberá tenerse en cuenta los costes unitarios, en valor actual, de las actuaciones protegibles incrementadas o perdidas respecto de los objetivos anuales iniciales, de forma que el coste en valor actual del propio Plan no resulte modificado al alza.

Este mecanismo de reajuste de objetivos y, por tanto, de alteración de la financiación prevista por Comunidades Autónomas se podrá emplear para cada uno de los años sucesivos a la misma fecha de los siguientes ejercicios económicos.

Con esta medida se pretende agilizar el cumplimiento del Plan y hacer efectivo el pago de las cantidades programadas por el propio Estado, si bien distribuidas inicialmente entre Comunidades Autónomas. La lógica de este sistema resulta, por otro lado, impecable y ha sido expresamente admitido por cada una de las Comunidades Autónomas que han suscrito el correspondiente Convenio: en definitiva, se trata de recursos estatales destinados a financiar actuaciones en materia de vivienda en el territorio nacional, previamente definidas y aceptadas por el Estado en función de la información, objetivos y política en materia de vivienda de cada una de las Comunidades Autónomas.

¹⁶ Sobre los criterios de distribución por Comunidades Autónoma de los recursos estatales asignados al Plan de Vivienda 1992-1995, cfr. NARBONA RUIZ, Cristina: *El diseño del Plan de viviendas 1992-1995: aspectos básicos*, ob. cit., págs. 207 a 209. Los indicadores de población se determinaron inicialmente por los siguientes criterios: la concentración de la población en núcleos de más de 100.000 habitantes, población con edad inferior a 30 años, resultados de la Encuesta sobre demanda de vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 1991 y los resultados del Censo de 1991. Posteriormente, como la aplicación de estos indicadores perjudicaba a determinadas Comunidades Autónomas con gran peso poblacional o con participación relativa mantenida en los programas estatales de ayuda a la vivienda, se introdujeron ciertos criterios correctivos, añadiéndose como indicadores la renta disponible *per cápita*, a fin de valorar los problemas específicos de vivienda en áreas menos desarrolladas, las calificaciones provisionales de viviendas de protección oficial otorgadas durante el año 1991 y el carácter de región ultraperiférica de Canarias.

D) INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL CRÉDITO: LOS CONVENIOS CON LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

El sistema de financiación de las actuaciones protegibles en vivienda y suelo se cierra con la intervención estatal en el mercado crediticio, a fin de garantizar la existencia de fondos y financiación suficiente que permitan un cumplimiento efectivo del Plan cuatrienal de Vivienda.

Esta intervención se realiza a través de dos instrumentos jurídico-económicos:

a) Determinación de los recursos disponibles por las entidades de crédito, que se efectúa por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (art. 58.1, párrafo 3º del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre) ¹⁷.

b) Fijación del tipo de interés de los préstamos otorgados por entidades de crédito, públicas o privadas, para actuaciones protegibles (art. 11.b del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre) ¹⁸.

Ninguno de estos instrumentos aseguraría por sí solo el efectivo cumplimiento del Plan y, por consiguiente, su éxito sin la voluntaria colaboración de las entidades de crédito, que garantizan así la viabilidad económica del Plan de Vivienda.

Este consentimiento se formaliza y expresa a través de la celebración de los respectivos Convenios entre el Departamento Ministerial competente en materia de vivienda (hoy, Ministerio de Fomento) y las entidades de crédito públicas o privadas, y tiene como objeto garantizar el volumen de préstamos cualificados requerido para la financiación de todos los tipos de actuaciones protegibles ¹⁹, y a efectos de sub-

¹⁷ En 1992, la financiación convenida con las entidades de crédito alcanzó la cifra de 440.000 millones de pesetas (NARBONA RUIZ, *ob. cit.*, pág. 215), en tanto que para 1996 la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos ha previsto la cantidad de 687.297 millones de pesetas: cfr. la Resolución de 6 de septiembre de 1996, de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento, por la que se hace público el acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 1996, sobre condiciones de los préstamos aún no convenidos con entidades de crédito, para la financiación de actuaciones protegibles en vivienda y suelo.

¹⁸ El Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de febrero de 1992, por el que se aprobaron las condiciones de los préstamos para actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo, fijó el tipo de interés inicial de los préstamos cualificados que las entidades de crédito fueran a conceder durante el año 1992, en el 12,25% anual, con vencimiento de pagos mensuales (equivalente al 12,96% anual, calculado de acuerdo con lo dispuesto por el Banco de España en su Circular 8/1990, de 7 de septiembre). Para 1996, se ha establecido en el 7,75% anual, calculado de acuerdo con lo previsto por el Banco de España.

¹⁹ Recuérdese que las modalidades de actuaciones protegibles, según lo dispuesto en el Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, las componen: la promoción y adquisición de viviendas de protección oficial (régimen general y especial); adquisición de otras viviendas a precio tasado; actuaciones en materia de rehabilitación; actuaciones en materia de suelo; viviendas de nuevas tipologías; y viviendas que constituyan experiencias piloto de carácter medioambiental y criterios de calidad.

sidiar la totalidad o parte de aquéllas con cargo a sus consignaciones presupuestarias (arts. 11.b y 59.1 del Real Decreto 2190/1995).

Estos Convenios tienen «naturaleza administrativa», debiéndose resolver por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa cuantas cuestiones se susciten en orden a su aplicación y cumplimiento. Es más, aunque nada se prevé en el art. 59 del Real Decreto 2190/1995 sobre esta cuestión, tal carácter ha sido expresamente recogido en el texto de los Convenios firmados entre el Ministerio y las entidades de crédito, y si bien no se determina ni la naturaleza ni el régimen jurídico aplicable para ellos, parece razonable sostener que no se encuentran sometidos a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, al constituir un supuesto de los previstos en su artículo 3.1.d), sin perjuicio de la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para el conocimiento y resolución de los litigios que se susciten en su aplicación ²⁰.

La selección de las entidades de crédito que suscribirán los citados convenios se realiza por los procedimientos que garanticen la mayor concurrencia de ofertas entre entidades de crédito, a fin de conseguir la reducción de los tipos de interés de los préstamos cualificados que vayan a ser objeto de ayuda, debiéndose respetar los objetivos territoriales y las modalidades de actuación (art. 59.2 del Real Decreto 2190/1995). También se ha previsto, como criterio de selección, la participación y colaboración de las entidades de crédito con los anteriores Planes y programas de viviendas, debiéndose excluir de dicho proceso selectivo a aquellas entidades que hubieran incumplido obligaciones derivadas de anteriores convenios celebrados con el Ministerio (art. 59.3).

El contenido de los Convenios se ajusta al siguiente esquema:

a) La entidad de crédito se compromete a conceder préstamos hasta un total determinado de millones de pesetas, a lo largo del ejercicio económico en que se celebre el Convenio, a los solicitantes de financiación cualificada, cuya petición se formule de conformidad con la normativa reguladora del Plan de Vivienda y Suelo (sic), y *previo reconocimiento por el órgano administrativo competente de la Comunidad Autónoma del derecho a solicitar dicha financiación*.

b) Asimismo, la entidad de crédito facilitará a las cooperativas de viviendas o comunidades de propietarios la concesión de la garantía preceptiva para la percepción de cantidades anticipadas a cuenta del coste de las viviendas, efectuadas por adjudicatarios de viviendas de protección oficial destinadas a uso propio, promovidas por aquéllas (art. 1.1.d

²⁰ Estos Convenios no se publican, obviamente. Sin embargo, existe un Modelo de Convenio, elaborado por la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura de 6 de febrero de 1996, que recoge exhaustivamente los compromisos y obligaciones de las partes.

del Real Decreto 2028/1995, de 22 de diciembre), y siempre que exista la autorización correspondiente del órgano competente de la Comunidad Autónoma (art. 114 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio).

c) Los préstamos a conceder deberán «territorializarse», esto es, distribuirse territorialmente por Comunidades Autónomas, sin que el Ministerio pueda dar su conformidad a las concesiones de préstamos que no se atengan a este criterio territorial, aun cuando se hubieran cumplido todos los demás requisitos exigibles.

d) Los recursos financieros se aportan mediante la concesión de contratos de préstamos, subsidiados o no, cuyo tipo de interés tendrá la cuantía y condiciones que se establezcan en el Acuerdo del Consejo de Ministros, a que se refiere el art. 11.b) del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre ²¹.

e) La modificación del tipo efectivo de interés inicialmente fijado, por Acuerdo del Consejo de Ministros, legitima la reducción del importe convenido o la solicitud de la ampliación del Convenio.

f) Por su parte, el Ministerio se obliga a dar su conformidad a las concesiones de préstamos directos o por subrogación, y en su caso a la subsidiación, para todas las actuaciones calificadas como protegibles por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en el marco del Plan de Vivienda.

g) La conformidad deberá manifestarse expresamente en el plazo de 15 días desde la recepción de la comunicación que le dirija la entidad de crédito. Transcurrido dicho plazo, se entenderá otorgada la conformidad siempre que la cuantía del préstamo no exceda del máximo autorizado en la resolución de la Comunidad Autónoma, y la concesión del préstamo se ajuste a la territorialización fijada.

h) A su vez, la entidad de crédito deberá notificar al Ministerio, en los quince días siguientes a su concesión, los préstamos aprobados al amparo del Convenio, con o sin subsidiación.

i) La notificación deberá ir acompañada, además, de la documentación administrativa que reconozca el derecho del particular a obtener el préstamo cualificado y, en su caso, la subsidiación (calificación provisional o definitiva; resolución declarativa o de reconocimiento de la subsidiación, etc.).

j) Los préstamos habrán de formalizarse en escritura pública, en la que se hará constar, en su caso, el derecho a su subsidiación y el tipo de interés subsidiado, así como la circunstancia de que el prestatario estará obligado a devolver al Ministerio las cantidades abonadas por éste en concepto de subsidiación, cuando se resuelva el contrato de préstamo por denegación de la calificación definitiva.

²¹ Este Acuerdo fue aprobado el 2 de febrero de 1996, para el presente ejercicio económico, y modificado el 2 de agosto de 1996 para las actuaciones no convenidas todavía en esa fecha, que alcanzaban la cifra de 184.014 millones de pesetas.

k) La entidad de crédito deberá asimismo, en los supuestos de subrogaciones, remitir notificaciones individualizadas por cada uno de los subrogados, en las que se indicará el año de concesión del préstamo de origen así como su código identificativo.

l) La Comisión Estatal de Seguimiento de las actuaciones en vivienda y suelo, creada en el art. 61 del Real Decreto 2190/1995, podrá resolver cuantas dudas se planteen en la aplicación de los términos del Convenio.

En definitiva, el cumplimiento del Plan de Vivienda descansa en la efectiva existencia de fondos y recursos financieros que aportan las entidades de crédito, para ejecutar las previsiones y objetivos determinados por la Administración del Estado, en función de la información ofrecida por las Comunidades Autónomas y la política de vivienda de éstas, y tras la actuación ejecutiva de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma, que presupone el reconocimiento del derecho a obtener los préstamos cualificados y, en su caso, la subsidiación correspondiente.

La viabilidad económico-financiera del Plan y del propio sistema de protección de actuaciones en vivienda y suelo, requieren de la previa concertación de las Administraciones Públicas (esencialmente la Administración estatal) con las entidades de crédito, lo que se consigue mediante el instrumento jurídico de los Convenios de colaboración con los particulares.

