

OBRAS PUBLICAS *

Por VITTORIO DOMENICHELLI

1. Ante todo, hay que señalar que se esperaba del ejercicio de la delegación legislativa, en materia de «obras públicas», una recomposición en las regiones de las funciones administrativas, hasta entonces incoherentemente dispersas entre órganos estatales y regionales. Esta unificación, en el sentido orgánico indicado por el artículo 1.º de la Ley número 382 de 1975, no ha podido ser plenamente satisfecha por el decreto delegado.

La desilusión no deriva tanto del número de competencias transferidas o reservadas —ya que, desde este punto de vista, las transferencias en materia de viviendas públicas o de crédito podrían representar, por sí solas, un progreso indudable y considerable— cuanto del perpetuarse de aquel sistema de reparto que privilegia a la competencia singular y específica —no importa si para retenerla o transferirla— respecto de la función en sus confines objetivos y del poder, como tarea, en su más completa dimensión. Por ello, podrán repro-

* En *Le Regione*, núm. 6, Milano, 1977.

ducirse, una vez más, aquellas experiencias del regionalismo frenado y mutilado posterior a las transferencias de 1972, que se había manifestado en forma de ejercicio burocrático, no político, del poder, si por político se entiende el gobierno unitario de los intereses de un sector mediante los medios más oportunos para la consecución de los objetivos perseguidos en la comunidad en la que el poder se ejerce.

Así, pues, una vez más —y se diría que con una cierta violación del espíritu, ya que no de los criterios, de la delegación— ha prevalecido la preocupación por las transferencias, entendidas como acto de expropiación de los órganos centrales, sobre el problema de las funciones transferidas y de su futura practicabilidad en la instancia regional, con las consiguientes ambigüedad y oscuridad que dificultan la interpretación del texto legislativo.

Un solo ejemplo, sintomático, aunque extraído de normas de relieve menor: ¿cuál es la *ratio* normativa, las motivaciones de tipo organizativo, de eficiencia o de buena administración, cuál la lógica, en suma, de la delegación a las regiones de la *reconstrucción de los bienes destruidos por acontecimientos bélicos* (artículo 92a) y de la *contrapuesta reserva al Estado de las obras de reparación de los daños bélicos* (artículo 88,10), antes unidas en la delegación dispuesta por el artículo 13,2.º b del DPR número 8/1972? Si el concepto de *transferencia ulterior* y de delegación de otras funciones tiene un sentido (artículo 1.º de la Ley número 382; artículo 1.º del DPR número 616), en cuanto que aspira al reagrupamiento y a la recomposición de las funciones homogéneas, no es posible entender que, en este caso, la delegación dispuesta haya decaído implícitamente; pero en verdad es una extraña manera de escribir leyes la de repetir delegaciones ya dispuestas y no mencionar otras, igualmente presentes. Es así como se sugieren interpretaciones equívocas y se fomentan las batallas entre exegetas.

La transferencia pretende otra cosa bien diferente en el sector de las obras públicas, como, en general, en todo los demás: el texto normativo se abre, en efecto, con proposiciones de alcance omnicompreensivo (artículos 1.º, 79 y 87), sin precisiones en detalle de las funciones implicadas, y describiendo, más bien, el ámbito de las *materias* transferidas.

Más aún, la dicción del artículo 87 («*Las funciones administrativas relativas a las materias de vías, acueductos y obras públicas de interés regional conciernen: las vías...; los acueductos...; las obras públicas de cualquier naturaleza... que se sigan en el territorio de una región*») debe dar por terminada la discusión, doctrinal y jurisprudencial, sobre el concepto de *interés regional* referido a las obras públicas, debiéndose entender que el legislador delegado ha querido que se atribuya a la región la competencia ordinaria en la materia, vinculándose así las competencias residuales al Estado como excepcionales; o bien ha intentado identificar el interés regional, al margen de cualquier otra consideración, derivándolo simplemente de la localización de las obras

en el territorio de una región y con la sola excepción de las obras que, aun presentando tal requisito, hayan sido expresamente comprendidas entre las reservadas al Estado por el artículo 88.

Esto no obstante, la desmembración de la materia a la hora de la concreción de las competencias —y al margen, como se ha visto, la cláusula general de transferencia y la identificación de la materia— reaparece en el terreno de las reservas al Estado, en la reglamentación especial de algunos sectores de nueva atribución (vivienda, crédito, obras hidráulicas) y en la atribución directa de funciones específicas a municipios y provincias. Consecuentemente, una vez especificadas las competencias, tanto las de nueva y expresa atribución regional como las confiadas a los entes locales menores, no parece que quede gran cosa en la cláusula general de transferencia. Deriva de ello, una vez más, que, para la reconstrucción de la materia y para la división de funciones entre Estado y regiones, los intérpretes deberán proceder, como de costumbre, a separar lo que es del Estado de lo que es de las regiones y de lo que es de los municipios y provincias: un *puzzle* de competencias que se confiaba en que hubiesen recibido un tratamiento orgánico, completo y claro.

2. El examen de las funciones que quedan en el Estado —primera y necesaria etapa para la reconstrucción de los poderes regionales— confirma, en buena medida, las reservas estatales ya dispuestas en el DPR número 8 de 1972, si bien, en ocasiones, con expresiones diversas. Permanecen así en la competencia administrativa del Estado (artículos 87 y 88): las *redes* de autopistas y carreteras estatales —si bien para estas últimas la clasificación y desclasificación deberá producirse de *mutuo acuerdo* con las regiones, reforzándose así el vínculo precedente de simple *parecer* regional—; las obras de aeropuertos y las construcciones ferroviarias, las obras marítimas —y, entre ellas, específicamente, los puertos catalogados de primera y segunda, según lo ya previsto en el DPR número 8/1972, a los que se añaden los faros—, para las cuales, sin embargo, la locución limitativa «de preeminente interés nacional, para la seguridad del Estado y de la navegación, así como para la defensa de costas» aligera notablemente las previsiones precedentes que excluían, *in toto*, con una previsión incondicionada, a las regiones del sector, si bien es cierto que las abstractas locuciones «interés nacional», «seguridad del Estado», «defensa de costas» necesitan futuras precisiones en su aplicación.

Se confirman como propias del Estado, también, las construcciones del culto y las universitarias, la ejecución de obras relativas a los servicios, el demanio y el patrimonio del Estado, las obras de reparación de daños bélicos, quedando restringida, de otra parte, la previsión respecto de la que hacía el DPR número 8/1972 y permitiendo, así, mayores transferencias en materia de obras hidráulicas y en vías navegables (véase, sobre ello, el correspondiente comentario). Otro tanto cabe decir respecto de la competencia estatal en orden a la determinación de los criterios técnico-constructivos en el sector de

las obras públicas, restringiendo, de otra parte, la anterior reserva estatal para toda la normativa técnica en la materia al mero planTEAMIENTO de las normas técnicas «esenciales para la salvaguarda de la seguridad pública, así como para la realización de las exigencias unitarias de carácter tecnológico y productivo». También ha sufrido un retoque la reserva estatal en orden a las intervenciones extraordinarias en las obras de socorro en casos de calamidades de extensión y entidad particularmente graves (artículo 8,i, DPR núm. 8/1972), caso en el que se añade la expresión «en los supuestos en los que se actúe en régimen comisarial, en el sentido de la ley sobre protección civil», observación que, sin embargo, carecerá de efectos limitativos si el artículo 5.º de la Ley de 8 de diciembre de 1970, número 996, vincula, inevitablemente, a la declaración de catástrofe o calamidad pública particularmente grave el nombramiento de un comisario y el control de las intervenciones por parte del Ministerio del Interior. Se trata, por lo tanto, de una previsión que no parece incidir sobre el anterior régimen de competencias, según el cual la distribución entre Estado y regiones venía definida, sobre todo, por la «extraordinariedad» de la intervención estatal de socorro y por la delegación a las regiones (artículo 13,2.º,c letra a, del DPR número 8/1972) de las funciones en orden al socorro, reconstrucción y recuperación de los territorios afectados.

El elenco de reservas se incrementa con la relativa a las obras en líneas eléctricas con instalaciones superiores a 150.000 voltios y con aquellas que afecten a la investigación, depósito, tratamiento y transporte de recursos energéticos, si bien la región es convocada, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 81 para la localización y elección del trazado.

Incidentalmente, conviene decir que uno de los problemas más generales y delicados es el de la compatibilidad entre las obras públicas estatales y las previsiones urbanísticas, cuando la determinación de estas últimas está confiada a los entes locales. La solución del artículo 81, al atribuir al Estado mismo el control de la conformidad de las obras estatales a las normas de los planes locales de urbanismo y al permitir, en definitiva, localizaciones incluso en contradicción con aquéllos, cuando existe acuerdo con la región o, en su defecto, a través de un complejo procedimiento (decreto del presidente de la República tras deliberación del Consejo de Ministros y una vez oída la Comisión interparlamentaria para las cuestiones regionales), desatiende, en parte, las propuestas de la Comisión Giannini, que pretendía someter todas las intervenciones en el territorio, obras del Estado incluidas, a las previsiones urbanísticas locales, confiando el control de tal conformidad a las regiones. El problema, ciertamente, no es pequeño ni puede tratarse en pocas líneas, pero conviene señalar que si, de una parte, parece excesiva esta «inmunidad» de la planificación territorial respecto de todas las obras reservadas a la competencia del Estado, sobre todo si se piensa que entre éstas sigue habiendo intervenciones no vinculadas directamen-

te al interés nacional (edificaciones de culto, obras de reparación de daños bélicos, etc.), no puede dejar de advertirse que la exigencia presente en el artículo 81 es real, como enseña la experiencia de localización de centrales nucleares. Si, en definitiva, el procedimiento previsto puede garantizar un uso no arbitrario de los poderes estatales —y pese a que la decisión haya sido al final confiada al Gobierno y no al Parlamento, como pretendía la Comisión Giannini— debe decirse, con todo, que la solución podría haber sido muy otra en el caso de que, más que resolver las contrapuestas exigencias del Estado y de las regiones, la mediación se hubiese producido en el seno de la intervención estatal y precisamente mediante formas programáticas, con parámetros homogéneos en materia urbanística. Cuando falta la programación nacional como uno de los términos de la relación es prácticamente inevitable la apelación a una opción unilateral, dotada de un cierto autoritarismo.

Volviendo ahora a las funciones, la operación, tal y como se presenta en su conjunto, es análoga a la experimentada con las transferencias de 1972, cuyos resultados no puede decirse que hayan sido muy satisfactorios. En la misma función permanecen segmentos de competencias transferidas junto a reservas del Estado, con lo que se reproduce en lo fundamental la simplista distribución contenida en el primer esquema del decreto gubernativo. La situación apenas se mitiga por la transferencia de esta o aquella competencia sobre una cierta categoría de obras (las obras hidráulicas de segunda y tercera categoría, las obras en vías navegables de segunda categoría) o por el hecho de que las reservas al Estado quieran ponderarse con expresiones aparentemente limitativas (cfr. art. 88, núms. 1, 2 y 11), pero tan vagas que permiten interpretaciones restrictivas por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales que son quienes orientarán, directamente o mediante verificación sucesiva, el desarrollo concreto de las transferencias. Hay que repetir, por tanto, que lo relevante, que lo margen de las concretas competencias transferidas o reservadas, es la ausencia de un planteamiento claro y de conjunto.

Es posible, en efecto, comprender la reserva estatal en materia de construcciones universitarias, en cuanto que se trata de una cuestión directamente ligada a la política universitaria y que, por lo tanto, ha de considerarse en el ámbito más general del país, tal y como viene definido por la programación. Ello debe entenderse, sin embargo, válido siempre y cuando la inactuación de la programación no reduzca la reserva a una modesta gestión burocrática de los fondos o bien a su mera distribución desde el centro. En el fondo, parecía mucho más oportuna y correcta la solución apuntada en el parecer emitido por la comisión interparlamentaria: se obtenía una mediación de las exigencias en conflicto —las regionales de unidad en la política de edificación escolar ya confiada a la región y las estatales de vinculación entre el mismo tema y la política general de desarrollo—, delegando las funciones correspondientes en las regiones —titulares ya de las

competencias en materia de urbanismo y expropiación *ex art.* 11 del Decreto-ley de 1 de octubre de 1970, núm. 580, convalidado con Ley de 30 de noviembre de 1973, núm. 766— «a salvo las competencias estatales para la programación de las instalaciones y la financiación de las obras».

De otra parte, razones también derivadas de la necesidad de un desarrollo programado y equilibrado de la sociedad nacional son, junto a las propias de la defensa del Estado, las que justifican la reserva en los órganos del Estado de los poderes correspondientes a las grandes obras infraestructurales (aeropuertos, puertos, ferrocarriles, autopistas, vías navegables interregionales, etc.). No se entiende, por el contrario, la reserva a favor del Estado o, en todo caso, la simple delegación en las regiones en el caso de las obras públicas —como la edificación en materia de culto, la reparación de daños bélicos, la reconstrucción de bienes destruidos por acontecimientos bélicos y la actuación de los planes de reconstrucción— que no incorporan, ciertamente, las exigencias anteriores y que, con una adecuada interpretación de la materia, habrían de haber sido transferidas.

En definitiva, ¿cuál es el alcance de la ley de delegación en el sector de las obras públicas?, ¿qué poderes podrán ejercer las regiones?

Si se prescinde de la construcción oficial, que es el único sector importante objeto de nueva transferencia (regulado en los artículos 93, 94 y 95, sobre los que pronto se volverá) y de las funciones inherentes a las aguas públicas, obras hidráulicas y conservación del suelo, hay que reconocer que los poderes regionales en la materia han aumentado, si se toma como referencia el año 1972, pero no siempre se completan ni cambian en lo esencial, permaneciendo inmutable la relación entre Estado y regiones, según resultaba de las transferencias anteriores.

A pesar de las importantes disposiciones normativas contenidas en el decreto, se tiene la impresión de que las regiones se ven en este sector como organismos de actuación más que como centros de decisión político-administrativos, como sujetos en minoridad a los que se confía la «ejecución», la «realización» de las obras, pero a los que no se les reconoce la plena responsabilidad del poder. Debe incluso señalarse que tal actitud puede seguir advirtiéndose aún y cuando hayan sido suprimidas algunas normas anteriores que legitimaban dicha posición; ello ha ocurrido, en efecto, con el artículo 8 del DPR número 8/1972 en aquello en que mantenía la competencia de los órganos estatales sobre las obras públicas «directamente vinculadas a la actuación de planes y programas estatales dirigidos a la satisfacción de intereses regionales o de varias regiones», cuyo tenor literal había permitido recuperar competencias transferidas: recuérdense las sentencias que establecían el mantenimiento de las facultades expropiatorias en manos de los órganos estatales y para las obras de construcción escolar previstas en planes financieros del Estado (cfr. T. A. R. Toscana, 28

de abril de 1976, número 256, con nota crítica en esta *Rivista*, 1976, páginas 1207 y ss.) (1).

3. En cuanto a la transferencia más importante, la relativa a la construcción pública de viviendas, hay que señalar, ante todo, que los preceptos que la consideran (artículos 93, 94 y 95) son quizá los que menos vicisitudes han experimentado en el trabajoso *iter* de adopción de la Ley.

La nueva normativa transfiere las funciones en el sector a las regiones, las que, por lo demás, se encontraban ya implicadas, y con variado título, en base a las disposiciones de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865 (sobre todo), del DPR de 31 de diciembre de 1972, número 1.036; de la Ley de 27 de junio de 1974, número 247, y de la Ley de 27 de mayo de 1975, número 166. Las competencias regionales ejercitadas sobre la base de esta normativa, sin embargo, constituían, más bien, el ejercicio de poderes concedidos individualmente, no vinculados entre sí, y a través de los cuales no era posible reconstruir una plena y general capacidad regional en el sector. El decreto delegado, aunque no incorpora una disposición explícita del tipo de la prevista en el esquema Giannini (2), deviene, en virtud de los artículos 87, 93 y 94 el acto normativo que unifica, mediante transferencias, las diversas atribuciones. De ahora en adelante, corresponderá a la región, en el uso de sus poderes legislativos y administrativos, redefinir o modificar aquéllas, sobre la base de que el sector, con los límites que se dirán, es tendencialmente de plena competencia regional. Si la transferencia es un acto organizativo capaz de unificar la materia, ello no podrá dejar de tener influencia sobre los perfiles normativos de aquélla, escindida hasta ahora en sus particiones tradicionales (edificación subvencionada, de protección oficial y, últimamente, en régimen de cooperativa).

La transferencia afecta, de acuerdo con el artículo 93, a «la programación regional, la localización, las actividades de construcción y gestión sobre las edificaciones públicas, la construcción en régimen de cooperativa, las viviendas sociales, así como las funciones conexas

(1) Tales soluciones son hoy imposibles por la desaparición de la proposición normativa que lo permitía en relación con lo dispuesto en el artículo 106, que transfiere —de modo análogo al anterior art. 3 del DPR núm. 8 cit., pero quizá con amplitud mayor— las funciones inherentes a los procedimientos expropiativos, las declaraciones de indiferibilidad y urgencia de las obras y ocupaciones temporales, para todas las obras, a exclusión de las estatales. Incidentalmente debe decirse que el decreto confía directamente a los municipios las funciones administrativas relativas a ocupaciones temporales y de urgencia y las relativas a los actos preparatorios para las obras públicas o de utilidad pública que les correspondan. Con ello se adopta una solución, ya experimentada en algunas regiones, encaminada a una mayor celeridad en los procedimientos y que se confía a los órganos comunales, rompiendo con la usual distinción entre sujetos promotores de la expropiación y sujetos titulares de los poderes ablatorios.

(2) Cfr. el esquema de GIANNINI, IV, P. N. núm. XXVII: «El ejercicio de las funciones administrativas relativas a la materia de la edificación de viviendas públicas, en régimen de cooperativa, subvencionada, protegida, social, queda, en su conjunto, confiado a las regiones de estatuto ordinario».

con los correspondientes procedimientos de financiación». Programación, financiación, localización y gestión de las intervenciones que no deben ser entendidas, repitémoslo, como actos puntuales regulados y limitados en su individualidad, sino como aspectos, momentos, expresiones, de un poder regional unitario y orgánico en la construcción de viviendas públicas.

Ello, no obstante la programación confiada a la región, es sólo la «regional». La observación no es del todo obvia porque ello introduce un elemento de contención un tanto ambiguo en la norma que puede utilizarse a la hora de su aplicación concreta por quien pretenda hacer una interpretación restrictiva de la disposición. La programación nacional, en efecto, que se contrapone, naturalmente a la regional, aparece ya como limitación general (art. 88,13), ya como limitación específica para la transferencia de funciones en las Leyes números 865/1971 y 166/1975 (art. 93,3.º). Pero, en realidad, la programación nacional no habría necesitado de una reserva explícita si es que no se la entiende como administración tradicional o, peor aún, como conjunto de actos administrativos y no como la individualización, más política que administrativa, de los grandes objetivos del sector por relación a los generales del desarrollo nacional. Lo que lleva a desconfiar tanto de lo escrito como de lo no escrito. El número 13 del artículo 88 reserva al Estado «la programación nacional y la distribución, sobre su base, entre las regiones del fondo nacional para las intervenciones en materia de viviendas públicas, la previsión de programas coyunturales y de emergencia, así como la determinación de los criterios para la asignación de las viviendas y la fijación de los cánones»; el artículo 93 —pese a haber hecho objeto de transferencias en su primer apartado la programación, la actividad de construcción y de gestión de las intervenciones, así como las funciones de financiación— en su último apartado transfiere *además* «las funciones de los órganos centrales y periféricos previstas en Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, y en la Ley de 27 de mayo de 1975, número 166, a excepción de las relativas a la programación nacional».

De todo ello pueden extraerse tres consideraciones: primero, el legislador opta por mantener los fondos estatales especiales para la construcción de viviendas públicas al margen de los flujos financieros ordinarios de las regiones, acentuando así, de manera poco oportuna, los rasgos de las finanzas de transferencia, que hacen de las regiones órganos dependientes de recursos dispuestos en vía heterónoma; segundo, al haber omitido toda referencia al citar las fuentes normativas con las que relacionar las transferencias a la más importante de ellas, el DPR número 1036/1972, que repartía las funciones entre órganos centrales (Ministerio de Obras Públicas, CER), regiones e institutos autónomos para las cajas populares, podría pensarse que quería que continuase la división de tareas allí fijada; tercero, la expresión «exceptuadas las relativas a la programación nacional», que acompaña a la transferencia de las funciones previstas por las

leyes 865/1971 y 166/1975, parece hecha deliberadamente para crear dificultades interpretativas a la hora de determinar cuáles de entre las funciones actualmente ejercidas en el Ministerio han de vincularse a la programación nacional y quedar, por tanto, en la órbita del Estado y cuáles no y, por tanto, ser susceptibles de transferencia a las regiones.

Por tanto, un texto en apariencia favorable a las transferencias, pero no del todo claro, podría permitir, al final, interpretaciones que mantengan en el Estado, so capa de programación, funciones que no son tales, así como funciones que, en virtud de las citadas omisiones, se les sustraerían a las regiones pese a ser propias de las mismas, tanto desde un punto de vista jurídico como en base a criterios de oportunidad. En todo caso, se trataría de interpretaciones a rechazar, ya que frustrarían las transferencias, comprometiendo el trato unitario de la materia y la posibilidad de un ejercicio orgánico de las funciones correspondientes, en plena contradicción, por tanto, con los criterios de la delegación.

Conviene insistir sobre este aspecto de la normativa —la unidad de tratamiento de la materia y la organicidad de las funciones— más que sobre competencias singulares porque será en base a esta imprecisión de las normas que se intentará evitar la transferencia de algunas competencias desenvueltas por el Ministerio y por el CER. Pensamos, sobre todo, en las funciones ejercidas por este último órgano del Ministerio de Obras Públicas, que no parecen todas, ciertamente, de carácter programático. Es fácil que, sobre todo a través del control de la gestión de los fondos y de los flujos financieros, el órgano ministerial acabe por mantener un tipo de gobierno del sector incompatible con la nueva configuración de las funciones. En todo caso, al margen de la transferencia o no de las funciones actualmente cubiertas por el CER, no parece dudoso que éste quede ahora, en algún modo, desplazado y que su papel deba de ser revisado en profundidad en atención, sobre todo, a una programación nacional efectiva de la política de viviendas. Más aún cuando la plenitud del poder regional, tras de las transferencias, encuentra otras confirmaciones en el texto normativo que venimos examinando. Así, en aplicación del artículo 1,1.º b), de la Ley de Delegación, quedan transferidas todas las funciones ejercitadas por administraciones, empresas o entes públicos estatales y relativas a la edificación de las viviendas, a salvo de los casos en que se trate de obras destinadas a funcionarios civiles o militares del Estado por exigencias del servicio. Se trata de una previsión operativa, sobre todo, para el futuro, con vistas a frenar eventuales iniciativas de las administraciones estatales y que sigue, en todo caso, a una tendencia legislativa, ya iniciada con el DPR número 1036/1972 citado, que había llevado a la supresión del GESCAL, del INCIS, del ISES y algunos otros entes nacionales para la construcción, así como a la recomposición del sector de la vivienda pública y, en concreto, de las viviendas populares y económicas, un

sector hasta ahora fragmentado en una diversidad de entes, cada cual con su particular categoría de beneficiarios. Tampoco la reserva al Estado de las viviendas públicas para funcionarios constituye una señal contraria a la integridad de las competencias regionales en el sector: en este caso estamos al margen de la edificación de residencias públicas —entendida como complejo de actividades públicas dirigidas a la satisfacción de las necesidades de vivienda— porque aquí priman las exigencias organizativas de la Administración estatal sobre la de los destinatarios del bien.

También los aspectos de carácter organizativo abundan en la plenitud de la competencia regional. El Decreto, en efecto, no deja de implicar entre las transferencias los poderes sobre los organismos principales del sistema —los entes autónomos de las cajas populares— en los cuales están hoy centralizadas todas las tareas de realización y de gestión de las construcciones, sobre todo en el caso de las llamadas viviendas subvencionadas. La inserción de las IACP en la órbita organizativa de las regiones enriquece la potencialidad de acción de estas últimas y supone la posibilidad —expresamente prevista con vistas a evitar experiencias como las pasadas a propósito de los patronatos escolares y de los entes provinciales para el turismo— de establecer incluso soluciones organizativas diversas, como parece previsto ya, en vía general, por el artículo 13. Tal reorganización eventual deberá tener lugar *de acuerdo con los principios establecidos por la Ley de Reforma de las Autonomías Locales* y, en su defecto, sólo a partir del 1 de enero de 1979. La solución es oportuna porque liga la suerte de los organismos del sector a la evolución organizativa y normativa de los entes de autonomía general y, al tiempo, evita la posibilidad de dilaciones, indeterminadas en el tiempo, del ejercicio del poder regional de reforma.

Así, pues, aunque la dicción legislativa (art. 93.1.^o) parecería subrayar, a efectos de su transferencia, las competencias singulares que ya las leyes anteriores habían atribuido con variado título a las regiones (programación, localización, construcción y gestión de las intervenciones) (3), es evidente que la norma de transferencia debe asumir una dimensión distinta, ya que pretender considerarla como norma meramente repetitiva o reasuntiva de las precedentes sería del todo inútil. Por el contrario, es posible determinar la existencia de un poder integral en la materia, ciertamente distinto a la mera suma de aquellos que ya anteriormente se encontraban en la esfera de competencias regionales. De este modo, una norma unitaria de transferencias

(3) Cfr. arts. 3-4, Ley de 22 de octubre de 1971, núm. 865; art. 5, DPR de 31 de diciembre de 1972, núm. 1036; art. 1 de la Ley de 27 de mayo de 1975, núm. 166; artículo 4 del Decreto-ley de 13 de agosto de 1975, núm. 376, convalidado en la Ley de 18 de octubre de 1975, núm. 492; Decreto-ley de 2 de mayo de 1974, núm. 115, convalidado por Ley de 27 de junio de 1974, núm. 247; Ley de 8 de agosto de 1977, número 513.

ha venido a sustituir a otras anteriores, conferidas sólo por relación a determinados programas de edificación de viviendas.

4. Nótese, como confirmación ulterior, que a las dichas se añaden las transferencias de las funciones vinculadas al procedimiento de financiación, a la vista de su patente indisociabilidad tanto respecto de la programación como por lo que se refiere a la gestión y ejecución de las intervenciones y en tanto estas últimas se asuman como fases en el ejercicio de un mismo poder y no como competencias singulares sin relación entre sí. Está en la lógica de la transferencia integral la atribución también de las funciones de financiación de las obras, en línea con los criterios de la delegación y con las sentencias de la Corte Constitucional (núms. 221/1975 y 140/1976), que ya habían admitido la legitimidad de financiaciones regionales en programas de viviendas públicas y reconocido la competencia propia, no delegada, de las regiones en la materia de *qua* para la fase de programación y realización de obras y excluyendo sólo la regulación de las asignaciones de las viviendas (4).

De estas atribuciones a las regiones en orden a la financiación de las obras para la construcción de viviendas públicas (art. 93,1.º) y de lo dispuesto en el artículo 94 (*se transfieren de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 109 del presente Decreto, las funciones encaminadas a facilitar el acceso al crédito en las materias a que se refieren los artículos anteriores, comprendidas las relativas a las rentas del capital o al pago de intereses, prestación de garantías y relaciones con los institutos de crédito*) se desprende que la financiación regional podrá materializarse en el futuro mediante las contribuciones usuales en capital o intereses, así como también mediante otras formas contributivas distintas a las hasta ahora practicadas por el Estado; en segundo lugar, que deben entrar en la disponibilidad regional todas las funciones desarrolladas por el Ministerio de Obras Públicas o por el CER inherentes a la financiación y, por tanto, las diversas contribuciones dispuestas en cada caso por la Ley para facilitar el acceso al crédito; debe señalarse, sin embargo, que en este punto falta una puntual determinación de las funciones y de las correspondientes disposiciones normativas.

En cuanto al crédito, disciplinado en vía general para todos los sectores transferidos en el artículo 109, al que se refiere, como se ha visto, el artículo 94, hace falta recordar brevemente que la potestad regional no podrá materializarse de modo indiscriminado y absoluto y que estará contenida por las barreras de las reservas estatales en orden a la estructura y regulación general de la ordenación del crédito. Por lo tanto, si para las obras de construcción de viviendas públicas las regiones podrán disponer todo tipo de intervención directa para facilitar el acceso al crédito, ello habrá de producirse *dentro de*

(4) Véase PALADÍN: Nota a la sentencia de la Corte constitucional de 17 de septiembre de 1975, núm. 221, en esta *Revista*, 1975, pp. 1217 y ss.

los límites máximos establecidos por las leyes del Estado. Corresponderá a la región, así, regular las relaciones con las instituciones de crédito, determinar los criterios de admisibilidad al crédito facilitado y controlar su aplicación efectiva, pero sigue en pie la competencia estatal relativa a la ordenación crediticia, a las instituciones que ejercitan el crédito, a la determinación de las tasas máximas practicables por los institutos. Queda incluso como competencia estatal la determinación de las tasas mínimas del interés señalado a los beneficiarios, si bien en este aspecto, en base al artículo 3 de la Ley número 382 ha sido acogida la sugerencia de que tal función se desenvuelva de acuerdo con la legislación programática de principio y con los actos gubernamentales de orientación y coordinación.

La competencia regional se restringe a la determinación de los criterios para la aplicación de las medidas de acceso al crédito, de prestación de garantías, de asignación de fondos, anticipaciones y cuotas de concurso destinadas a la facilitación del acceso al crédito en las materias de competencia regional y en la hipótesis de que se refieran a incentivos definidos en sede estatal y comunitaria; tal supuesto, por lo demás, en el caso de la construcción de viviendas públicas, ha de considerarse fuertemente limitado por las competencias dispuestas a favor de las autonomías regionales y que acaban de considerarse.

La transferencia, dentro de la misma línea de unidad, afecta también a las funciones desarrolladas por el Ministerio de Obras Públicas de acuerdo con el t. u. de 28 de abril de 1938, número 1165 y sucesivas modificaciones) sobre la edificación popular y económica y, en concreto, en lo que se refiere al control de las cooperativas de edificación, de sus proyectos y obras. Resulta, incluso, transferida la determinación de los requisitos y precios máximos de los locales para habitación, de acuerdo con el artículo 8 del Decreto-ley de 6 de septiembre de 1965, número 1022, convertido en Ley de 1 de noviembre de 1965, número 1179, y como lógica consecuencia de la atribución a las regiones del sector de las viviendas protegidas, a las que se refiere la Ley citada. Son también objeto de transferencia en el ámbito de la edificación popular y económica las funciones administrativas desarrolladas por las comisiones de vigilancia (art. 129, r. d., número 1165/1938 cit.; arts. 19 y ss. del DPR de 23 de mayo de 1964, número 665), a las que quedan sólo las funciones jurisdiccionales, de imposible atribución a las regiones. Sin embargo, las comisiones seguirán desarrollando, por el momento, las funciones administrativas que tienen confiadas y hasta una nueva regulación regional en el ámbito de las correspondientes normas básicas estatales.

La Ley delegada, en fin, confía directamente a los municipios las funciones en orden a la asignación de las viviendas y reserva al Estado la determinación de los criterios para la asignación, así como para la fijación de los cánones. La región permanece, en consecuencia, del todo extraña a esta fase, aunque claramente vinculada a la

programación de las intervenciones. No es tan criticable la atribución de funciones a los municipios cuanto la imprevisión de una potestad legislativa regional de carácter integrativo. Es cierto que la Corte Constitucional, en la sentencia citada antes, había excluido la asignación de las viviendas de la competencia regional, ya que la misma era inherente a la prestación de servicios en materia de viviendas y no a los sectores de *urbanismo* o de *obras públicas*, a los que sí son reconducibles tanto la programación como la construcción en aquella materia. Pero la previsión de una legislación de tipo integrativo a favor de la que se había pronunciado la Comisión Giannini (P. N. XXXIII), no habría contradicho las tesis de la Corte ni habría dado lugar a diferencias injustificadas entre las regiones (lo que se intentaba evitar mediante la reserva estatal). Les falta, por tanto, a las regiones cualquier facultad en orden al momento conclusivo o del destino final del bien por ellas programado, realizado y quizá incluso financiado, lo que parece una solución objetivamente incorrecta, ante todo porque termina por sustraer a las regiones un instrumento precioso para la adaptación a las peculiares condiciones sociales y económicas de cada una, de la política de vivienda que les ha sido confiada.

