

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

629 *Sala Segunda. Sentencia 268/2015, de 14 de diciembre de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 4486-2015. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Castellón de la Plana sobre la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. Principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, y garantías del procedimiento expropiatorio: STC 216/2015 (constitucionalidad del precepto legal que regula la supresión y mantenimiento de ayudas relacionadas con la adquisición o promoción de viviendas y el fomento del alquiler).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4486-2015 promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Castellón de la Plana sobre la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha intervenido la Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 27 de julio de 2015 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Castellón, al que se acompaña, además del testimonio del correspondiente procedimiento, Auto de 15 de junio de 2015 por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, por entenderla contraria al art. 9.3 CE, en su vertiente de prohibición de retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos, y al art. 33.3 CE.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Con fecha 11 de septiembre de 2008, a don A. R. F. se le concedió la subsidiación del préstamo convenido en la cuantía de 82 € mensuales durante diez años, de acuerdo con el Real Decreto 801/2005 y en el marco del plan de vivienda 2005-2008. De conformidad con la resolución indicada y la normativa aplicable, dentro del quinto año del periodo inicial de subsidiación de cinco años –en concreto el 25 de febrero de 2014– solicitó la prórroga de la subsidiación inicialmente concedida, por reunir los requisitos legalmente establecidos. La Administración competente, a través del Servicio Territorial de Castellón, resolvió inadmitir la solicitud de prórroga de la subsidiación, por cuanto se había

solicitado tras la entrada en vigor de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

b) Don A. R. F. presentó recurso de alzada contra dicha decisión y, posteriormente, recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta del recurso de alzada. El recurso contencioso se fundamenta en la vulneración del principio de irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE) y del principio de buena fe y confianza legítima (art. 3 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común), esto último en cuanto que un artículo que afecta al plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 es aplicado a subvenciones otorgadas de conformidad con un plan de vivienda anterior.

c) Con fecha de 25 de marzo de 2015 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Castellón adopta una providencia con el siguiente contenido: «dada cuenta, de conformidad con el art. 35 LOTC, en relación con el artículo 163 de la CE, vista la posible inconstitucionalidad de la disposición Adicional de la Ley 4/2013, de 4 de julio, este Juzgado ha decidido (*sic*) plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el TC de la citada norma, pues entiende que concurren los requisitos para plantearla, por lo que al amparo de los citados artículos se da traslado a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de diez días, para que puedan alegar sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad o sobre el fondo de ésta».

Con fecha de 8 de abril de 2015 se registra escrito de alegaciones de 2 de abril de la representación procesal de la demandada, el Abogado de la Generalitat Valenciana. En dicho escrito se afirma, en primer lugar, la constitucionalidad de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013: rechaza su carácter retroactivo; señala que se limita a impedir la concesión de nuevas ayudas, renovación, prórrogas o subrogaciones; y recuerda que el art. 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria, ya suprimió todas las ayudas de subsidiación de préstamos contenidos del plan estatal de viviendas y rehabilitación 2009-2012. En segundo lugar, alega que no se opone ni a la suspensión del procedimiento en el estado en que se encuentra hasta que se resuelva el recurso de inconstitucionalidad núm. 5108-2013 interpuesto contra la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 ni al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad propuesta por el Juzgado.

d) En escrito de 28 de abril de 2015 el Ministerio Fiscal, tras recordar el tenor del art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y la doctrina del Tribunal Constitucional (ATC 35/2012, de 12 de febrero, FJ 4), señala que la providencia de 25 de marzo de 2015 no concreta el precepto constitucional que se supone infringido, ni especifica o justifica en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión. Considera que ello es causa de inadmisión por razones estrictamente procesales (art. 37.1 LOTC). La parte recurrente no formuló alegaciones al trámite conferido por providencia de 25 de marzo de 2015.

e) Mediante nueva providencia de 4 de mayo de 2015 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Castellón procede a subsanar el defecto denunciado, dando nuevo traslado de diez días para que se realicen alegaciones al amparo del art. 35 LOTC, con la finalidad de evitar una eventual inadmisión por motivos procesales de la cuestión por el Tribunal Constitucional. La nueva providencia señala que la decisión del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la norma sería determinante para el sentido del fallo, pues en caso de considerarse constitucional la citada norma, se podría entender que la disposición adicional segunda ampara la decisión del acto administrativo; y en caso contrario, la decisión del acto administrativo quedaría sin cobertura jurídica. También se afirma que la citada norma podría vulnerar el art. 9.3 CE, en cuanto garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, así como el art. 33.3 CE, «ello en los términos que esgrimen en el recurso de inconstitucionalidad 5108-2013, que ha sido admitido a trámite por el Tribunal Constitucional».

f) Con fecha 18 de mayo de 2015 el Ministerio Fiscal presenta nuevo escrito por el que se despacha el traslado conferido por providencia de 4 de mayo de 2015, en el que se reitera en el anterior informe y afirma que de la resolución del órgano judicial no resulta que la cuestión de inconstitucionalidad que se alega sea planteable, ya que la función de la misma no puede ser la de dirimir controversias interpretativas sobre la legalidad planteables entre órganos jurisdiccionales o la de resolver dudas sobre el alcance de un determinado precepto legal. Se reitera en el no cumplimiento de los requisitos legales del art. 35.2 LOTC, pues el órgano judicial no justifica en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada. Al trámite conferido por providencia de 4 de mayo de 2015 no hicieron alegaciones ni la parte demandante ni la parte demandada.

3. Por Auto de 15 de junio de 2015, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Castellón acordó promover cuestión de inconstitucionalidad contra la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, «en relación al principio reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución Española, en cuanto garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, y en relación con el artículo 33.3 de la Constitución Española».

Del contenido del Auto de planteamiento interesa destacar lo siguiente:

El órgano judicial comienza señalando que la decisión del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la norma sería determinante para el sentido del fallo, pues en caso de considerarse constitucional la citada norma, se podría entender que la disposición adicional segunda ampara la decisión del acto administrativo; y en caso contrario, la decisión del acto administrativo quedaría sin cobertura jurídica, y afirmar que procede promover cuestión de inconstitucionalidad contra la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, por vulneración del artículo 9.3 de la Constitución Española, en cuanto establece la garantía de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, y en relación con el artículo 33.3 de la Constitución Española, «planteamiento que se realiza en los mismos términos que esgrimien en el recurso de inconstitucionalidad 5108-2013».

Entrando ya a exponer las dudas de inconstitucionalidad, el órgano judicial dedica un primer bloque de alegaciones a analizar la naturaleza de las ayudas a la adquisición de viviendas de protección oficial y el mantenimiento de las situaciones jurídicas preexistentes. El órgano judicial invoca el art. 47 CE y otros instrumentos internacionales que se refieren al derecho a una vivienda digna, como la Carta social europea (art. 31) y la Declaración universal de derechos humanos (art. 25.1). A continuación se explica con detalle el funcionamiento del sistema de subsidiación de préstamos cualificados para viviendas protegidas en sucesivas normas, coincidentes generalmente con la aprobación de los planes estatales de vivienda (Reales Decretos 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del plan 2002-2005; 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el plan estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda; y 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012). Se arguye que la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 viene a suprimir incluso las ayudas ya concedidas, rompiendo con un criterio constante en el ordenamiento sectorial de mantenimiento de las situaciones jurídicas preexistentes. El respeto de las situaciones jurídicas consolidadas es especialmente necesario cuando afecta a derechos constitucionalmente reconocidos, como es el derecho a una vivienda, en este caso de protección oficial. Más aún cuando la adquisición de una vivienda requiere una programación económica a largo plazo, materializada en préstamos hipotecarios que vinculan durante un largo periodo de tiempo, y cuyas condiciones [de los préstamos] son esenciales a la hora de adoptar decisiones al respecto.

En segundo lugar, se alega la violación de la interdicción de la retroactividad respecto de situaciones ya perfeccionadas. La vulneración de la garantía contenida en el art. 9.3 CE

trae causa de tres circunstancias: la medida cuestionada tiene efecto retroactivo; restringe derechos individuales; y el derecho subjetivo afectado se encuentra plenamente adquirido. En particular se afirma que «este juzgador entiende ... que la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, establece una retroactividad auténtica, una retroactividad de grado máximo a todos los efectos»; que se trata de una restricción de un derecho individual en los términos previstos por el art. 9.3 CE en relación con el art. 47 CE, esto es, en relación con un derecho constitucionalizado, aunque lo relevante para el Tribunal Constitucional –según el órgano judicial– es que se trate de «derechos consolidados» sin necesaria vinculación con derechos fundamentales (SSTC 65/1987, de 21 de mayo, y 99/1987, de 11 de junio); y que se trata de derechos subjetivos incorporados al patrimonio jurídico del beneficiario de la ayuda, y que la renovación solo requiere la acreditación del dato objetivo del mantenimiento de las condiciones socio-económicas que justificaron la concesión.

A mayor abundamiento se señala, por una parte, que estaría en juego el principio de protección de la confianza legítima reconocido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, conforme al cual se protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, y 234/2001, de 13 de diciembre); y, por otra, que en un Estado social y democrático de Derecho, la seguridad jurídica implica también la necesidad de que el Estado no pueda abrogar aquellas normas que están precisamente destinadas a dotar de una mínima garantía a determinados grupos sociales.

En tercer lugar, se alega la vulneración del art. 33.3 CE. La disposición cuestionada, al incurrir en retroactividad prohibida constitucionalmente, provoca una objetiva privación de bienes y derechos en perjuicio de todos y cada uno de los afectados por la pérdida del derecho a la renovación de las ayudas a la adquisición de vivienda protegida, por lo que podría entenderse que se produce una violación objetiva de lo previsto en el art. 33.3 CE, sin que el efecto expropiatorio sea compensado por «la correspondiente indemnización».

Al respecto se señala que en la exposición de motivos de la Ley 4/2013 no figura justificación alguna que pueda motivar suficientemente la condición de *causa expropriandi*, exigida por el art. 33.3 CE para amparar la privación del derecho a la misma. Se alega que el Tribunal Constitucional extiende la garantía expropiatoria del art. 33.3 CE, tanto a las medidas ablativas del derecho de propiedad privada en sentido estricto como la privación de bienes y derechos individuales, es decir, de cualquier derecho subjetivo e incluso interés legítimo de contenido patrimonial (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11).

4. Mediante providencia de 6 de octubre de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acuerda admitir a trámite la presente cuestión y, conforme a lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, deferir a la Sala Segunda el conocimiento de la misma; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar esta resolución al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Castellón de la Plana, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

5. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el 15 de octubre de 2015, comunicó a este Tribunal que la Mesa de la Cámara adoptó el acuerdo de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 27 de octubre de 2015.

6. El 30 de octubre de 2015 se personó en el proceso el Abogado del Estado e interesó la inadmisión de la cuestión y, subsidiariamente, su desestimación por las razones que a continuación se resumen.

La primera alegación del Abogado del Estado interesa la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por no precisar claramente su objeto y, en relación con ello, no argumentar adecuadamente el juicio de relevancia. En cuanto a lo primero indica que la argumentación del Auto se refiere únicamente al apartado a) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, en la medida en que solo se refiere a un caso de renovación de la subsidiación de un préstamo hipotecario. Según el Abogado del Estado, de ese presupuesto «puede deducirse que el planteamiento del órgano judicial evidencia que no está adecuadamente formulado el juicio de relevancia, porque es obligación del órgano judicial justificar qué precepto legal se cuestiona». Esa insuficiencia del juicio de relevancia sería evidente en el caso de los apartados b), c) y d) de la disposición adicional segunda, pero también sería insuficiente en el caso del apartado a). A mayor abundamiento, el Abogado del Estado señala que «en la demanda que da origen al procedimiento, no se plantea la inconstitucionalidad de la norma, sino la retroacción de actuaciones porque entiende que la Administración debe resolver sobre el fondo de la solicitud del demandante, puesto que entiende improcedente una resolución de inadmisión de su solicitud» y que, por otra parte, «el auto de planteamiento, al reproducir las alegaciones del recurso de inconstitucionalidad núm. 5108-2013, pretende un juicio abstracto de la inconstitucionalidad de la Ley, lo que, conforme es criterio reiterado del Tribunal, no procede en este procedimiento».

En consecuencia, el Abogado del Estado entiende que la cuestión debería inadmitirse en su totalidad, o, en su caso, admitirse únicamente con el inciso señalado del apartado a) que parece que sería el aplicable al caso.

En cuanto al fondo del asunto, el Abogado del Estado advierte que la identidad de argumentos del Auto con los de la demanda del recurso de inconstitucionalidad núm. 5108-2013 le permite adaptar las alegaciones entonces formuladas. Señala inicialmente que la justificación de la enmienda que dio origen a esta disposición se refiere a que los compromisos de gasto y obligaciones en materia de ayudas a la vivienda, provenientes de planes estatales anteriores, por su cuantía y duración –algunas hasta el año 2038– resultan insostenibles en un marco de restricciones presupuestarias y contribuyen al incremento automático del déficit, razones que justifican su limitación con carácter extraordinario. Así pues, el Abogado del Estado señala que el ahorro de recursos, como consecuencia de los ajustes en la subsidiación de préstamos, además de reducir el déficit, permite reorientar la política de vivienda pasando de un modelo que fomentaba la construcción y la adquisición de viviendas hacia otro que pone el énfasis en el alquiler y la rehabilitación de viviendas y edificios. Los ajustes aprobados también tienen en cuenta la bajada sustancial de los tipos de interés hipotecarios y de los precios de los alquileres en España. Los subsidios a los préstamos nacieron en un contexto hipotecario y de precios de la vivienda que nada tiene que ver con la situación actual. El plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 y los anteriores se basaban en una lógica de planificación muy rígida que genera compromisos a muy largo plazo, que impide el control del presupuesto, produciendo «herencias» que se trasladan hacia el futuro de forma inflexible. Los ajustes introducidos en la Ley 4/2013 permiten cambiar el estado de cosas, a través del fomento del alquiler.

El Abogado del Estado señala que los motivos de inconstitucionalidad alegados en el Auto de planteamiento tienen como soporte común la consideración de la subsidiación de los préstamos como un derecho ya adquirido por los interesados, de modo que la Ley lleva a cabo una verdadera expropiación sin indemnización de situaciones consolidadas y plenamente adquiridas. El Abogado del Estado comienza rechazando la conceptualización de la subsidiación de los préstamos de viviendas de protección oficial que realiza el recurso: dicha subsidiación consiste en una ayuda cuyo importe se descuenta de la cuantía del préstamo hipotecario convenido que el beneficiario ha formalizado con una entidad de crédito colaboradora con los planes estatales de vivienda. Para poder obtener la ayuda

estatal, el beneficiario debe cumplir determinados requisitos relacionados con el nivel de ingresos y situación familiar en la que se encuentre. El periodo de tiempo inicial para poder percibir la ayuda, en cualquiera de los planes estatales de vivienda a los que se refiere el recurso de inconstitucionalidad, es de cinco años: ese periodo «podrá» ser ampliado por el mismo importe inicialmente concedido, por otro periodo de la misma duración mínima, en los términos previstos en el art. 23.2 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, relativo al plan estatal 2005-2008. De ello se deduce, según el Abogado del Estado, que la renovación no tiene carácter automático o vinculante para la Administración, sino sustantividad propia y genera un nuevo procedimiento administrativo dirigido a la ampliación del periodo de subsidiación por otros cinco años. De hecho, la renovación debe ser solicitada por el propio beneficiario, quien debe acreditar de nuevo que cumple en ese momento todas las condiciones para poder obtener la prórroga de la subsidiación; en suma, se trata de un nuevo reconocimiento de la ayuda, mediante una nueva resolución, que la Administración puede o no conceder. Configurada así la renovación de la subsidiación del préstamo, la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 solo afecta a aquellos reconocimientos, tanto de nuevas subsidiaciones como de aquellas renovaciones, que deben acreditar *ex novo* los requisitos que se fijan en cada uno de los planes estatales de vivienda. Por lo tanto, los nuevos reconocimientos de subsidiación y las renovaciones de la subsidiación de préstamos no son derechos adquiridos sino expectativas de derecho. Por esa razón no existe vulneración alguna del principio de interdicción de la retroactividad de las normas ni del art. 33 CE. Lo que sí constituye una situación jurídica consolidada, no afectada por la Ley, es el periodo inicial de cinco años de ayuda de subsidiación reconocida a los adquirentes de viviendas protegidas.

A continuación el Abogado del Estado analiza la pretendida vulneración del art. 9.3 CE, y señala que no concurren ninguno de los requisitos que exige la doctrina constitucional para apreciarla. En primer lugar, la norma no es retroactiva o solo es retroactiva en grado mínimo. En segundo lugar, no se restringe ningún derecho subjetivo en general y fundamental, como exige la jurisprudencia, puesto que el derecho a la vivienda no es un derecho fundamental. En tercer lugar, no se afecta a derechos subjetivos incorporados ya al patrimonio jurídico del beneficiario de la ayuda. Cuando termina el periodo inicial de cinco años, la ayuda no se incorpora al patrimonio jurídico del beneficiario. Y es el propio legislador el que ordena que no se produzca la renovación de la subsidiación de los préstamos.

El Abogado del Estado también rechaza la alegada vulneración del art. 33.3 CE, por cuanto falta el presupuesto de base, la privación de un derecho, en los términos del art. 1 de la Ley de expropiación forzosa. Señala que la jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, ha admitido la inexistencia de derechos indemnizatorios a cargo de las Administraciones públicas cuando las modificaciones normativas alteran situaciones jurídicas preexistentes no consolidadas, y que no procede indemnización cuando el derecho reconocido por la norma no está aún patrimonializado. Y pone como ejemplo la STC 6/1986, en la que el Tribunal Constitucional sentó el principio de que las normas que establecen exenciones o reducciones tributarias crean ciertamente situaciones jurídicas individualizadas a favor de los beneficiarios, pero el llamado derecho a la exención o bonificación tributarias es simplemente un elemento de la relación jurídica obligacional que vincula a la Administración y al contribuyente y no un derecho incorporado al patrimonio de los titulares. Partiendo de esa Sentencia, el Tribunal Supremo consolidó una jurisprudencia firme, según la cual no son «derechos adquiridos» las meras condiciones reglamentarias a las situaciones de ventaja que pudieran derivarse potencialmente del derecho objetivo, ya que tales «derechos», por definición, no pueden ser derechos subjetivos o situaciones jurídicas individualizadas de poder concreto a consecuencia de una norma objetiva, sino a través de un acto jurídico singular que los confiere. Esa doctrina es aplicable a toda la legislación de vivienda protegida (estatal y autonómica) de acuerdo con la cual, en materia de vivienda de protección oficial, los adquirentes de viviendas no tienen derechos individuales, sino solo expectativas de derechos en relación con los beneficios o el estatuto jurídico especial de tales viviendas.

Solo existe un acto declarativo de derechos: la concesión inicial de la ayuda. La normativa aplicable no crea un acto declarativo de derecho a la renovación automática de la ayuda.

7. El 18 de noviembre de 2015 presentó sus alegaciones la Fiscal General del Estado, interesando la desestimación de la cuestión por las razones que se resumen a continuación.

Tras recoger los antecedentes del caso y observar que una cuestión de inconstitucionalidad idéntica, tramitada con el núm. 4485-2015, ha sido admitida a trámite ante la Sala Primera del Tribunal Constitucional, señala que la identidad sustancial que presentan ambas cuestiones determina que sus alegaciones deban ser las mismas en ambos procesos constitucionales.

El escrito alude, en primer lugar, a un posible defecto procesal en relación con el correcto cumplimiento del trámite de alegaciones que debe darse a las partes del proceso y al Ministerio Fiscal, de conformidad con lo previsto en el art. 35.2 LOTC, pues, según el Ministerio público, no es posible conocer si se dio el traslado efectivo para alegaciones a las partes de la providencia de fecha 4 de mayo de 2015 y no consta tampoco si estas presentaron escrito de alegaciones o si dejaron precluir el trámite sin presentarlo. En el supuesto en el que no se hubiera notificado a las partes la providencia de fecha 4 de mayo de 2015, habría que entender que ese trámite no fue correctamente realizado.

Por otra parte, y en relación también con los presupuestos procesales, la Fiscal General del Estado pone de manifiesto que el Juez *a quo* no ha realizado, formalmente, una correcta identificación de la norma legal, respecto de la que se plantean las dudas de validez constitucional, puesto que tanto en las dos providencias como en el Auto de planteamiento se identifica la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 en su totalidad. No obstante, de los propios razonamientos jurídicos del Auto de planteamiento y de la pretensión deducida en el proceso del que trae causa la cuestión es posible deducir, que es solo el apartado a) de la citada disposición adicional segunda el objeto de la presente cuestión, puesto que es el que se refiere al régimen de las ayudas de subsidiación de préstamos.

En cuanto al examen de fondo de la cuestión suscitada, el Ministerio público señala que la cuestión debatida en el proceso de origen es la aplicación que se hace por la resolución administrativa impugnada en el recurso contencioso-administrativo de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, para inadmitir la solicitud de prórroga de la ayuda de subsidiación del préstamo que fue presentada por el recurrente con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2013, y transcurrido el periodo inicial de los cinco años desde que la subsidiación se le reconoció por el Servicio Territorial de la Vivienda de Castellón. A esta solicitud le resulta aplicable el art. 23 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprobó el plan estatal de la vivienda 2005-2008, según el cual la ayuda de la subsidiación se le reconocía por un periodo inicial de cinco años que era susceptible de ampliación por otros cinco, si se solicitaba por beneficiario y acreditaba que cumplía las condiciones económicas requeridas para ello.

Tras aludir a la doctrina constitucional en la materia, sintetizada en las SSTC 112/2006, de 5 abril, y 49/2015, de 5 marzo, señala que el pronunciamiento que ha de darse sobre la supuesta vulneración constitucional del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos en la que incurriría el apartado a) de la disposición adicional segunda está sujeto al examen de constitucionalidad que, sobre esta norma legal y la posible infracción del principio de irretroactividad, se contiene en la reciente STC 216/2015, de 22 de octubre, pues en la presente cuestión se observa una importante identidad en los fundamentos sobre los que se plantean las dudas de constitucionalidad respecto a lo establecido en el apartado a) de la referida disposición adicional segunda. Por ello, la Fiscal General del Estado considera que en el proceso de origen de la presente cuestión no aparece ninguna particularidad que permita apartarse del criterio que establece la STC 216/2015 en la que se rechaza que el apartado a) de la disposición adicional segunda infrinja el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales. Por tanto, han de acogerse los razonamientos del fundamento jurídico octavo de dicha Sentencia que descartan que la referida disposición legal suponga una

retroactividad auténtica en cuanto proyecte sus efectos respecto de los derechos producidos y adquiridos conforme a la legislación anterior.

La supuesta vulneración de las garantías expropiatorias contenidas en el art 33.3 CE que se plantea trae causa, al igual que en el recurso de inconstitucionalidad, de la propia fundamentación en la que se sustenta en ambos procesos constitucionales, la infracción del principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos. Como se señala en el fundamento jurídico noveno de la STC 216/2015, no cumpliéndose el presupuesto necesario para que entre en juego la protección que otorga este precepto, puesto que la renovación o prórroga del derecho de subsidiación no es un derecho adquirido e incorporado al patrimonio del sujeto, sino una expectativa de derecho, para cuya consolidación será necesario que se produzca tras los trámites establecidos, la declaración administrativa del derecho a la renovación, no cabe tampoco estimar que por el citado párrafo cuarto del apartado a) de la norma cuestionada se vulneren las garantías expropiatorias que establece el art 33.3 CE.

8. Por providencia de 10 de diciembre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Castellón de la Plana plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

La disposición adicional segunda tiene la siguiente redacción:

«a) Se mantienen las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos que se vinieran percibiendo.

Asimismo se mantienen las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos reconocidas, con anterioridad al 15 de julio de 2012, que cuenten con la conformidad del Ministerio de Fomento al préstamo, siempre que éste se formalice por el beneficiario en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

Quedan suprimidas y sin efectos el resto de ayudas de subsidiación al préstamo reconocidas dentro del marco de los Planes Estatales de Vivienda.

No se admitirán nuevos reconocimientos de ayudas de subsidiación de préstamos que procedan de concesiones, renovaciones, prórrogas, subrogaciones o de cualquier otra actuación protegida de los planes estatales de vivienda.

b) Las Ayudas Estatales Directas a la Entrada que subsisten conforme a la disposición transitoria primera del Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, sólo podrán obtenerse cuando cuenten con la conformidad expresa del Ministerio de Fomento a la entrada en vigor de esta Ley, y siempre que el beneficiario formalice el préstamo en un plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la misma.

c) Se mantienen las ayudas del programa de inquilinos, ayudas a las áreas de rehabilitación integral y renovación urbana, rehabilitación aislada y programa RENOVE, acogidas a los Planes Estatales de Vivienda hasta que sean efectivas las nuevas líneas de ayudas del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. Se suprimen y quedan sin efecto el resto de subvenciones acogidas a los Planes Estatales de Vivienda.

d) Las ayudas de Renta Básica de Emancipación reguladas en el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, que subsisten a la supresión realizada por el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, y por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, se mantienen hasta que sean efectivas las nuevas líneas de ayudas, del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.»

El órgano judicial considera que la mencionada disposición incurre en vulneración del art. 9.3 CE, al establecer una retroactividad auténtica o de grado máximo y que, al afectar a situaciones ya perfeccionadas, vulnera el principio constitucional de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, así como del art. 33.3 CE, en cuanto que la disposición cuestionada tiene contenido expropiatorio, pues estaría privando del derecho a la renovación de las ayudas de subsidiación.

Como se ha dejado constancia en los antecedentes, tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado interesan la desestimación de la cuestión, por entender que no concurren las vulneraciones constitucionales apreciadas por el órgano judicial.

2. Antes de resolver la presente cuestión hemos de examinar las cuestiones de orden procesal que plantean tanto el Abogado del Estado como la Fiscal General del Estado.

No podemos tener en cuenta, en primer lugar, las dudas formuladas por esta última en relación a la adecuada realización del trámite de audiencia basadas en la falta de alegaciones de las partes. Como se expone en los antecedentes, la providencia de 4 de mayo de 2015 procede a subsanar los defectos advertidos por el Ministerio Fiscal en la providencia inicial de 25 de marzo de 2015, otorgando un plazo de diez días para que se realicen alegaciones, habiendo certificado el órgano judicial que, en dicho plazo, no se formularon alegaciones ni por la parte demandante ni por la demandada. Por tanto, hay que concluir que el requisito de la previa audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, acerca de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad (art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), debe considerarse cumplido.

En segundo lugar, tenemos que coincidir con lo alegado tanto por el Abogado del Estado como por la Fiscal General del Estado en lo que hace a la delimitación precisa del objeto de la presente cuestión. Aunque el órgano judicial la formula respecto a la disposición adicional segunda en su totalidad, lo cierto es que solo una parte de ella resulta aplicable y relevante para el fallo del procedimiento *a quo*, centrado en la denegación de una solicitud de prórroga de la subsidiación de un préstamo hipotecario concedida conforme al Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el plan estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. De lo anterior resulta que el objeto de la cuestión debe ceñirse exclusivamente al párrafo cuarto de la letra a), que establece lo siguiente: «no se admitirán nuevos reconocimientos de ayudas de subsidiación de préstamos que procedan de concesiones, renovaciones, prórrogas, subrogaciones o de cualquier otra actuación protegida de los planes estatales de vivienda».

Circunscrita en tales términos la presente cuestión, debemos valorar ahora si, como sugiere el Abogado del Estado, se ha incumplido el requisito relativo a la justificación de que la decisión del proceso *a quo* depende de la validez de la norma cuestionada (art. 35.2 LOTC), esto es, el denominado juicio de relevancia. Aunque dicho juicio de relevancia no se haya formulado con gran detalle, de las consideraciones que efectúa el órgano judicial en el Auto de planteamiento se deduce con claridad que considera que la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 es aplicable al supuesto de hecho, en cuanto que proporciona la base jurídica del acto administrativo de inadmisión de la prórroga de subsidiación. Asimismo, afirma que la disposición es relevante para resolver el litigio, pues si se declara que la disposición no es inconstitucional tendría que desestimar el recurso contencioso-administrativo presentado, y que si, alternativamente, se declara inconstitucional tendría que estimarlo. Por tanto, el juicio de relevancia previsto en el art. 35.2 LOTC, que ha sido definido por este Tribunal como «el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada» (por todos, AATC 93/1999, de 13 de abril, FJ 3; y 21/2001, de 30 de enero, FJ 1), y que, «constituye una de las más esenciales condiciones procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad en garantía de que su planteamiento no desborde la función de control concreto o incidental de la constitucionalidad de las leyes, por no versar sobre la norma de cuya validez depende el fallo, único objeto posible de este tipo de procedimientos» (STC 201/2011, de 13 de diciembre, FJ 2, entre otras muchas), ha de considerarse adecuadamente formulado.

3. Ha de tenerse en cuenta, asimismo, que, como han advertido el Abogado del Estado y la Fiscal General del Estado, la presente cuestión presenta una fundamental coincidencia en su planteamientos con el recurso de inconstitucionalidad tramitado bajo el número 5108-2013, resuelto por la reciente STC 216/2015, de 22 de octubre, cuya doctrina resulta, por tanto, de directa aplicación al supuesto que nos ocupa, convirtiéndose en parámetro de referencia para resolverlo.

En efecto, por lo que hace a la denunciada vulneración del art. 9.3 CE, en la citada STC 216/2015, FJ 8, apreciamos, respecto al inciso ahora cuestionado, que, con arreglo al régimen establecido por la normativa vigente en el momento de resolver el recurso (art. 43.3 del Real Decreto 2066/2008), la subsidiación se concedía por un período inicial de 5 años, que podía ser renovado durante otro período de igual duración y por la cuantía que corresponda, con arreglo a dos condiciones básicas: que el beneficiario de la subsidiación solicitase su renovación dentro del quinto año del periodo inicial y que acreditase que seguía reuniendo las condiciones requeridas para la concesión de la ayuda. Del tenor del citado artículo 43.3 («podrá») se deducía que la concesión de la renovación no es un acto reglado y que, en consecuencia, el beneficiario de la ayuda no tiene derecho a su renovación. Así concluimos que «de acuerdo con la disposición adicional impugnada en este proceso, las solicitudes de renovación presentadas y no resueltas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2013, así como las solicitudes que se presenten con posterioridad, pasan a regirse por ese nuevo texto legal, que excluye la renovación. El párrafo cuarto del apartado a) regula, por tanto, unas situaciones jurídicas aún no producidas, con una clara vocación de futuro, al no existir un derecho subjetivo a la renovación incorporado al patrimonio del beneficiario de las ayudas de subsidiación con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2013». Lo que, a su vez, determinaba la procedencia de «excluir la presencia de efectos retroactivos constitucionalmente prohibidos en el apartado a) de la disposición impugnada, ya que su regulación se proyecta a los efectos futuros de situaciones jurídicas que aún no se han producido» así como que «[a] no concurrir el presupuesto de hecho del que parte la alegada vulneración del principio constitucional contemplado en el art. 9.3 CE tampoco es necesario ya examinar si, como consecuencia del pretendido efecto retroactivo de la disposición impugnada, se han restringido derechos individuales incorporados al patrimonio jurídico de los beneficiarios de las ayudas».

Dicha doctrina, relativa al caso de las renovaciones, por ser en el que los recurrentes se centraban, ha de extenderse al supuesto de la denegación de una prórroga, en cuanto que su *ratio decidendi* le es perfectamente aplicable. Al igual que en el caso de la STC 216/2015, la norma reguladora de las ayudas cuya prórroga se solicita, en este caso el art. 23 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el plan estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, establecía que el régimen de renovación de la ayuda inicialmente concedida no era automático («podrá ser ampliada») y lo sujetaba a la existencia de una previa solicitud y al mantenimiento de los requisitos exigidos para su concesión inicial, lo que determina que la prórroga no sea un acto reglado, sin que el beneficiario de la ayuda tenga derecho a la renovación o prórroga.

Por ello este primer motivo de inconstitucionalidad ha de ser desestimado.

4. La denunciada infracción del art. 33.3 CE ha de ser también rechazada por las mismas razones expresadas en la STC 216/2015, FJ 9, en la que este Tribunal la descartó «por inexistencia del presupuesto de base imprescindible para que entre en juego la protección que dispensa el precepto constitucional invocado».

Ya hemos comprobado que de la normativa aplicable se desprende que la renovación de las ayudas de subsidiación no es automática, sino que es preciso que el beneficiario de la subsidiación solicite su renovación dentro del quinto año del periodo inicial y que acredite que sigue reuniendo las condiciones requeridas para la concesión de la ayuda. De esta manera, como sucede en el caso *a quo*, quien disfrutaba de una ayuda de subsidiación al amparo del Real Decreto 801/2005 no tenía un derecho subjetivo a la renovación, sino una mera expectativa de renovación en cuanto que cumpliera las condiciones exigidas por la normativa. Así, tal como señala la STC 216/2015, FJ 9, «[E]sa mera expectativa se tiene

que consolidar mediante el correspondiente acto declarativo de derechos –en este caso la decisión de autorizar la renovación– adoptado por el órgano administrativo competente. En consecuencia, cuando se modifican las condiciones de obtención de la renovación o simplemente se suprime esa posibilidad, los beneficiarios de ayudas de subsidiación no pueden oponer un derecho subjetivo o un interés legítimo de carácter patrimonial incorporado a su patrimonio. Por tanto, debemos declarar que la disposición impugnada no priva de derechos subjetivos o intereses legítimos de carácter patrimonial incorporados al patrimonio jurídico de los beneficiarios de las ayudas y, por tanto, no resulta aplicable la protección constitucional que contempla el art. 33.3 CE».

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a catorce de diciembre de dos mil quince.–Adela Asua Batarrita.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.