



www.uclm.es/centro/cesco

DENEGACIÓN PRORROGA SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMOS CONVENIDOS EN VIVIENDAS DE VPO¹

M^a del Carmen González Carrasco
(maria.gonzalez@uclm.es)
Prof. Titular acreditada a Cátedra
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 25 de octubre de 2013

1. La supresión de las ayudas del Plan estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 por Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Según el artículo 35 del RD Ley 20/2012, referido a las ayudas del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009- 2012 reguladas por Real Decreto 2066/ 2008, de 12 de diciembre “*a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto- ley quedan suprimidas las ayudas de subsidiación de préstamos contenidas en el Real Decreto 2066/ 2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009- 2012. Asimismo no se reconocerán aquellas solicitudes que estén en tramitación y que no hayan sido objeto de concesión por parte de la Comunidad Autónoma*”.

¹ Consulta resuelta en el marco del Proyecto de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, subvencionado con cargo al Programa Nacional de Promoción General del Conocimiento, de la Dirección General de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia “Grupo de Investigación y Centro de Investigación con CESCO. Mantenimiento de una estructura de investigación dedicada al Derecho del Consumo”. Investigador principal: D. Angel Francisco Carrasco Perera. Número del Proyecto de Investigación: DER 2011-28562.

Con base en dicho artículo, las Consejerías de Vivienda están denegando las renovaciones o prórrogas a de subsidiación de préstamos convenidos en viviendas de VPO calificadas provisionalmente antes de su entrada en vigor, lo que para las asociaciones de consumidores y las plataformas de afectados significa la supresión de derechos adquiridos. Un conflicto que exige determinar qué haya de entenderse por “supresión” de las ayudas de subsidiación concedidas al amparo del *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009- 2012*. Esto es, si dicha supresión se refiere a la imposibilidad de conceder nuevas ayudas con base en dicha norma o si, por el contrario, afecta también a la renovación de ayudas ya concedidas con arreglo a la misma. Para llegar a una interpretación correcta del alcance de dicha supresión ha de tenerse en primer lugar, el principio de confianza legítima de los ciudadanos en la actuación de la Administración (con fundamento último en la seguridad jurídica proclamada en el art. 9.3 CE) y en segundo lugar, el principio que veda la interpretación extensiva y la retroactividad de las normas restrictivas de derechos, basado en el mismo artículo 9.3 CE.

2. Confianza legítima y seguridad jurídica.

Respecto del primero de dichos principios, el de confianza legítima de los ciudadanos en la actuación de la Administración (con fundamento último en la seguridad jurídica proclamada en el art. 9.3 CE), la respuesta la ha dado ya el TS Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), en su Sentencia de 6 febrero 2012 (RJ 2012\4542). El TS desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación de Promotores Constructores de España contra el Real Decreto 1713/2010, de 17 diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 2066/2008, de 12 diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, con cita de la dictada en el mismo día con otra referencia (RJ 2012, 3801). Según ambas sentencias, que de este modo sientan jurisprudencia, “*el invocado principio de confianza legítima, que tiene su origen en el Derecho Administrativo alemán (Sentencia de 14-5-1956 del Tribunal Contencioso-Administrativo de Berlín), constituye en la actualidad, desde las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22-3-1961 y 13-7-1965 (asunto Lemmerz-Werk), un principio general del Derecho Comunitario, que ha sido objeto de recepción por nuestro Tribunal Supremo desde 1990 y también por nuestra legislación (Ley 4/99 de reforma de la Ley 30/92, art. 3.1.2). Así, la STS de 10-5-99 (RJ 1999, 3979) , recuerda «la doctrina sobre el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, y que comporta, según la doctrina del Tribunal*

de Justicia de las Comunidades Europeas y la jurisprudencia de esta Sala, el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. O dicho en otros términos, la virtualidad del principio invocado puede suponer la anulación de un acto o norma y, cuando menos, obliga a responder, en el marco comunitario de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento. Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza la perpetuación de la situación existente; la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones y poderes públicos para imponer nuevas regulaciones apreciando las necesidades del interés general»

....Conforme a lo expuesto, debemos señalar que, según dijimos en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de 6 de febrero de 2012 (RJ 2012, 3801) , « ante un escenario de profunda crisis financiera, creciente déficit público y necesarios reajustes presupuestarios, situación bien conocida por todos los agentes económicos en los ejercicios 2009 y 2010, no resulta discutible la capacidad normativa - ajustada al rango debido de cada disposición- de que gozan los poderes públicos para reducir o suprimir, a partir de un momento dado (en este caso diciembre de 2010) y respecto del período bienal siguiente, las ayudas públicas, con cargo a los presupuestos, otorgables a los diversos sectores productivos o a las empresas y sujetos individuales que hasta entonces se beneficiaban de ellas. No puede oponerse a dicha capacidad normativa la supuesta confianza de los beneficiarios en que se mantendrían sin variaciones, fuera cual fuera el escenario económico, y en los mismos términos previstos en el año 2008, las subvenciones correspondientes ». Y sigue el TS: “el desarrollo e impulso de la política de vivienda en España está condicionada por el escenario económico y financiero, en relación, entre otros factores, con la demanda y ofertas de viviendas, y por las disponibilidades presupuestarias, lo que justifica que, en un contexto de déficit público y de restricción de crédito, el Gobierno pueda adaptar el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación a dichas exigencias de carácter económico y social.

...Por ello, no apreciamos que la cuestionada modificación del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre,sean contrarias al principio de seguridad jurídica en su dimensión material, puesto que cabe poner de relieve la mutabilidad

del régimen jurídico del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación por causas presupuestarias, económicas, financieras o sociales”.

Habida cuenta de la jurisprudencia que se ha reproducido en líneas anteriores, más difícil todavía desde el punto de vista jurídico es sostener la pretensión de las plataformas de afectados consistente en que "en tanto que reconoce el derecho de los afectados, deslegitima también, en un sentido político y social, los posteriores intentos del Gobierno de suprimir nuestras ayudas, en concreto, la reciente inclusión de la disposición adicional segunda en la Ley 4/2013". El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), en su Sentencia de 6 febrero 2012 (RJ 2012\4542), entendiendo que *«el hecho de que en un determinado momento (diciembre de 2008) y bajo ciertas condiciones económicas se apruebe un plan para la promoción de la vivienda y su rehabilitación, con una duración cuatrienal, no impide al Gobierno que ulteriormente (diciembre de 2010) y ante circunstancias económicas sobrevenidas altere, modifique o derogue aquel plan, cualquiera que fuera el contenido de sus previsiones, mediante otro instrumento normativo del mismo rango (Real Decreto) para los años 2011 y 2012. Un Real Decreto no goza de mayor jerarquía que otro, de modo que lo aprobado por Real Decreto por Real Decreto puede ser modificado».*

Y ha de tenerse en cuenta asimismo que el Tribunal Constitucional ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas, en aras de garantizar el equilibrio económico general [SSTC 62/2001, de 1 de marzo (RTC 2001, 62), y 195/2011, de 13 de diciembre (RTC 2011, 195)].

3. Interpretación restrictiva de normas desfavorables y no retroactividad.

En cuanto a la necesidad de interpretación restrictiva de las normas desfavorables y la irretroactividad de las normas restrictivas de derechos, entiendo que la cuestión debe adoptar un matiz distinto. Para resolver la cuestión de si en este caso se vulnera dicho principio, debería entenderse que el acto de calificación de la vivienda protegida es el acto administrativo determinante para fijar la cuantía de las ayudas contempladas en el Plan Estatal de Vivienda, de modo que las normas posteriores podrían limitarlas o suprimirlas sólo para préstamos concedidos con posterioridad a la norma de supresión o modificación. El Tribunal Supremo parece volver a cerrarnos esta vía, al entender, en la sentencia de 6 de febrero de 2012 citada, que *el acto de calificación provisional de la vivienda protegida NO es el acto administrativo determinante para fijar la cuantía de las ayudas contempladas en el Plan Estatal de Vivienda. Y que ninguna norma exige que las ayudas a percibir se*

determinen en ese momento, pudiéndose hacer depender del momento en que se obtiene el préstamo subsidiado”.

Es importante tener en cuenta que la disposición transitoria primera del Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, que ya modificó Real Decreto 2066/ 2008, de 12 de diciembre contenía un régimen más respetuoso con los derechos adquiridos con anterioridad a la vigencia de dicha reforma. La norma, en efecto, no respetó el régimen jurídico previsto para toda la duración del Plan, pero limitó sus efectos retroactivos, declarando aplicables sus reducciones y supresiones a las situaciones en que todavía no se hubiera comunicado la concesión de los préstamos objeto de subsidiación a la Administración, protegiendo tanto al promotor como a los adquirentes que se subrogasen posteriormente en los mismos. Criterios que, ante la falta de concreción de la extensión de la supresión de ayudas impuesta por el RD Ley 20/2012, han de considerarse válidos, habida cuenta de que el TS Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), en sus dos Sentencias de 6 febrero 2012 (RJ 2012\4542 y RJ 2012/801), ha entendido *a sensu contrario* que el momento determinante para considerar si la norma desfavorable es retroactiva en estos casos es el momento de la suscripción del préstamo convenido y su notificación al Ministerio de Fomento, aunque posteriormente se subroge en el mismo el adquirente, que se vería igualmente protegido en sus ayudas en virtud de la suscripción del préstamo y la notificación a la Administración ya realizada por el promotor. **Por lo tanto, de la doctrina del TS cabe extraer dos conclusiones: A) que no cabe alegar vulneración de la seguridad jurídica ni infracción del principio de confianza legítima por variación o supresión de ayudas a viviendas ya calificadas provisionalmente que no habían obtenido el préstamo subsidiado en el momento de la reforma legal; y B) que la norma vulnera el principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos si afecta a ayudas relativas a préstamos ya concedidos en proceso de amortización en el momento de la supresión o minoración de las ayudas.**

Aunque como hemos dicho, la redacción del art. 35 del RD Ley 20/2012 no es clara en su redacción, la misma interpretación cabe derivar del segundo inciso del artículo: “Asimismo no se reconocerán aquellas solicitudes *que estén en tramitación y que no hayan sido objeto de concesión* por parte de la Comunidad Autónoma”.

4. Precedentes

La Sentencia dictada por el JCA número 2 de Castellón, que se plantea en torno a una denegación de la renovación de subsidiación, se basó en una interpretación del artículo 35 del RDL 20/2012 restrictiva de los derechos ya concedidos a la

recurrente². Porque, en el caso, no se trataba de una variación del régimen de ayudas previsto en el Plan de Vivienda de forma que la demandante ya no pudiera pedir las sino, como ya hemos argumentado, de una aplicación retroactiva de una norma restrictiva de derechos a situaciones consolidadas (lo son, según el TS, las que ya tienen préstamo en proceso de amortización). En este caso, la Administración había creado una expectativa o confianza legítima que, incluso con la jurisprudencia restrictiva sentada por el Tribunal Supremo, ha de protegerse durante toda la duración para la que se fijase la ayuda, debiendo renovarla toda vez que se sigan cumpliendo los requisitos establecidos por la normativa aplicable en el momento de consolidación de su derecho, que como vemos, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo es el momento en que se obtiene el préstamo subsidiado (no, como afirma el Juzgado, la fecha de la calificación provisional). Pero, en efecto, la sentencia de dicho juzgado constituye por lo tanto un precedente importante en este sentido.

CONCLUSIÓN:

A) No cabe alegar vulneración de la seguridad jurídica ni infracción del principio de confianza legítima por variación o supresión de ayudas a viviendas ya calificadas provisionalmente que no habían obtenido el préstamo subsidiado en el momento de la reforma legal; PERO, B) La interpretación del art. 35 RD Ley 20/2012 realizada por la Administración autonómica vulnera el principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos si pretende afectar, denegándolas, a la renovación de ayudas relativas a préstamos ya concedidos y en proceso de amortización en el momento de la supresión o minoración de dichas ayudas.

² En febrero de 2007 el Servicio Territorial de Vivienda y Servicios Urbanísticos concedió a la demandante la financiación de la adquisición de una Vivienda de Protección Pública durante 10 años. La Generalitat se comprometía a subvencionar una parte de la cuota de la vivienda y la misma se debía renovar a los cinco años si se mantenían los requisitos que llevaron a su concesión, añade el texto. Una vez pasado el periodo de cinco años, la beneficiaria de la subsidiación presentó la solicitud de prórroga en la que acreditaba los requisitos que le llevaron a obtener la subsidiación de la cuota del pago de la vivienda por parte de la Generalitat, pero no fue admitida por el Servicio Territorial de Vivienda.

La perjudicada presentó un recurso ante Dirección General Vivienda valenciana. Esto ocurrió el 15 de octubre de 2012 y entonces la perjudicada presentó un recurso ante Dirección General de Obras Públicas, Proyectos Urbanos y Vivienda, que fue desestimado también. Por ello llevó su caso al juzgado, que ahora ha dictado una resolución favorable al respecto. En la demanda, la perjudicada explicaba que el motivo por el que la Administración le negó la renovación de la ayuda fue porque se aplicó una normativa diferente de la que estaba en vigor cuando se concedió la ayuda, el Real Decreto 20/2012.

La Sentencia del Juzgado estima la demanda porque en la aprobación de la ayuda "en la casilla correspondiente al tiempo de duración de la ayuda se establece expresamente 10 años". Por ello, añade, "nos encontramos ante un derecho ya reconocido" y lo que puede exigir únicamente la Generalitat, es que a los cinco años de concedida la ayuda, "se mantengan los requisitos que conllevan el otorgamiento de la subvención".



www.uclm.es/centro/cesco