

**LA SUPRESIÓN DE LA RENOVACIÓN DE LAS AYUDAS DE SUBSIDIACIÓN DE
PRÉSTAMOS ES CONSTITUCIONAL, PUES NO CONSTITUYEN DERECHOS
ADQUIRIDOS POR SUS BENEFICIARIOS**

STC 268/2015, de 14 diciembre (RTC 2015\268)

Rocío Valera García
Máster de Acceso a la Abogacía
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 26 de abril de 2016

1. La supresión de las renovaciones de las ayudas de subsidiación de préstamos por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/2013 y la cuestión de inconstitucionalidad

Con la entrada en vigor de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, por la que se reformó la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, se pretendió establecer una serie de mecanismos, como la reducción de la duración de la prórroga obligatoria del contrato de arrendamiento de 5 a 3 años, con la finalidad de flexibilizar el mercado de alquiler y así atraer al máximo número de propietarios de viviendas vacías. Todo ello como principal consecuencia, según su Preámbulo, de que en España el mercado inmobiliario se caracteriza, principalmente, por una alta tasa de propiedad y un débil mercado de alquiler.

El problema del contenido de la mencionada Ley 4/2013 gira en torno a su Disposición Adicional segunda relativa al “*Régimen aplicable a las Ayudas de los Planes estatales de Vivienda y Renta Básica de Emancipación*”. Según esta DA: “*a partir de la entrada en vigor de esta Ley será de aplicación el siguiente régimen a las ayudas de subsidiación de préstamos, Ayudas Estatales Directas a la Entrada y subvenciones reguladas en los Planes Estatales de Vivienda cuyos efectos se mantengan a la entrada en vigor de esta Ley y a las ayudas de Renta Básica de Emancipación establecidas por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre:*

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”¹.

Pues bien, como puede observarse, la DA suprimía la concesión de prórrogas de subsidiaciones de préstamos concedidas de acuerdo a planes estatales de vivienda, como la conferida por el RD 801/2005 en el marco del plan de vivienda 2005-2008.

En este sentido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Castellón de la Plana conoció de un recurso contencioso-administrativo presentado por un ciudadano al que la Administración le había denegado la prórroga de la subsidiación del préstamo concedido en el año 2008 conforme al citado RD 801/2005 al haberse solicitado tal prórroga, tras la entrada en vigor de la Ley 4/2013 (cuya DA 2ª suprimía explícitamente, como decimos, aquellas prórrogas). En su recurso, el ciudadano alegaba 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 LRJAP y PAC), 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.

Así las cosas, el Juzgado planteó una cuestión de inconstitucionalidad sobre la citada DA 2ª al entender que tal disposición podría vulnerar, entre otros, el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales consagrado en el artículo 9.3 CE, así como por considerar que la disposición cuestionada lleva consigo un contenido expropiatorio, al estar privándose de un derecho subjetivo del ciudadano a la renovación de las ayudas de subsidiación.

¹ El recurso de inconstitucionalidad promovido refería a la totalidad de la DA 2ª, sin embargo, dado que el contenido controvertido sólo se contiene en su letra a), nos limitamos aquí a transcribir dicho apartado.

La Administración Valenciana invocó de contrario la constitucionalidad de esta DA 2º, rechazando su carácter retroactivo, señalando que la Ley 4/2013 se limita a impedir la concesión de nuevas ayudas, renovación, prórrogas o subrogaciones, aludiendo que el artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria, ya había suprimido todas las ayudas de subsidiación de préstamos contenidos del plan estatal de viviendas y rehabilitación 2009-2012. Sin embargo, para el órgano judicial se da una situación en la que tal DA 2º puede estar afectando a derechos constitucionalmente reconocidos, como es el derecho a una vivienda digna consagrado en el artículo 47 CE, entendiendo que el pronunciamiento de nuestro TC es de notable importancia en tanto que, si el TC entendiera que la norma citada es totalmente constitucional la disposición adicional segunda ampararía la decisión administrativa, pero si por el contrario entendiere que la norma es inconstitucional el acto administrativo quedaría sin cobertura jurídica.

Para el Abogado del Estado, en la misma línea para el Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad no se debería haber presentado en base al contenido íntegro de esta DA 2º si no única y exclusivamente en relación al apartado a) de la misma que es la que parece que resulta aplicable al caso -razonamiento que resulta bastante acertado. Pero es que además, considera que tal norma no puede considerarse inconstitucional en tanto que:

- i) La norma no es retroactiva o solo es retroactiva en grado mínimo, ya que si el beneficiario, como exigía el artículo 23.2 del RD 801/2005, de 1 de julio, relativo al plan estatal 2005-2008, cumplía una serie de requisitos relacionados con el nivel de ingresos y situación familiar percibiría la ayuda por un periodo de tiempo de 5 años, prorrogables si se encontrase en la misma situación inicial que conllevó a la concesión de tal ayuda. Ahora bien, existiría retroactividad en grado mínimo, en tanto que aunque se exigen los mismos requisitos, la renovación de esa ayuda no tiene un carácter automático o vinculante para la Administración, sino que goza de una sustantividad propia y se requiere un nuevo procedimiento administrativo para solicitar la ampliación del periodo de subsidiación.
- ii) No se vulnera ningún derecho fundamental, en tanto que el derecho a una vivienda no se consagra como un derecho de tal naturaleza.
- iii) Y, por último, la no concesión por parte de la Administración de la prórroga de duración de la ayuda no afecta a derechos subjetivos incorporados al patrimonio jurídico del beneficiario de la ayuda, pues la subsidiación de los préstamos no tiene una consideración de derecho ya adquirido por los interesados.

2. El reconocimiento de las ayudas financieras relacionadas con la adquisición o promoción de vivienda y sus prórrogas no constituyen un derecho subjetivo adquirido por sus beneficiarios, sino una mera expectativa de consolidar ese derecho mediante el correspondiente procedimiento y acto declarativo de derechos

Para el TC, la cuestión de inconstitucionalidad debe ser desestimada², no sólo porque coincida con los argumentos expuestos por el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, en lo relativo a que el contenido de la DA 2º contra el que se dirigiera la cuestión únicamente debía ser el apartado a) de la misma. Si no también, y especialmente, porque la concesión de renovación no es un acto reglado y en consecuencia el beneficiario de la ayuda puede no tener un derecho de renovación, en tanto que el artículo 43.3 del RD 2066/2008, no recoge una renovación automática de la ayuda, sino una “*posibilidad*” de ampliación a la que el beneficiario puede tener derecho o no, ya que el citado artículo dispone que “*podrá ser ampliada*”, dando un amplio margen de discrecionalidad a la Administración en el ejercicio de su actuación.

La cuestión de inconstitucionalidad que es también desestimada debido a que el TC entiende que el beneficiario de una ayuda de vivienda estatal no tiene, por el mero hecho de su concesión, un derecho subjetivo a la renovación, sino una mera expectativa de que tal renovación se le pueda conceder, expectativa que se consolida en el caso de que la Administración conceda esa renovación. En definitiva, aquellos sujetos-beneficiarios de estas ayudas, en el caso de que vean mermado su derecho objetivo al ser rechazada la prórroga de la ayuda que venían percibiendo, no les legitima para oponer un derecho subjetivo o un interés legítimo de carácter patrimonial incorporado a su patrimonio, de ahí que no pueda apreciarse que la redacción de esta DA se caracterice por un contenido expropiatorio.

En fin, el problema interpretativo parece radicar en la confusión que se da sobre la concepción de “derechos adquiridos” y que lleva a entender a parte de los beneficiarios de determinados derechos económico-laborales, sociales o de cualquier otra índole, que son derechos automáticos que forman parte de su patrimonio desde el mismo momento en que se les reconoce tal derecho.

Conforme a la jurisprudencia del TS, “*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*

² En el mismo sentido, vid. STC (Sala Primera) núm. 267/2015 de 14 diciembre. (RTC 2015\267); y STC (Pleno) núm. 216/2015 de 22 octubre. (RTC 2015\216).

consecuencia de una norma objetiva, sino a través de un acto jurídico singular que los confiere”. Sobre esta línea jurisprudencial, los derechos adquiridos serían, entonces, aquellos que entran de forma definitiva en el patrimonio de un sujeto, derechos que se consolidan y que se puede disfrutar de ellos con una gran facilidad. Por el contrario, no serían derechos adquiridos las meras expectativas de disfrutar de un derecho que una norma contempla para posible beneficio de un sujeto, puesto que esa norma, siempre que se trate de expectativas de disfrute de un beneficio, recogerá aquellos requisitos que debe cumplir todo sujeto que pretenda ser beneficiario de la misma. Así pues, en el caso de que el sujeto, efectivamente, cumpla con esas exigencias y se le reconozca ese derecho, éste no se incorpora de manera automática su patrimonio, sino que como se ha venido reiterando, solo constituye una mera expectativa sometida a un periodo de tiempo y, en su caso, a un nuevo procedimiento para su renovación en caso de que la norma estableciera una posible prórroga. De esta forma, esas expectativas podrían verse mermadas por la promulgación de una nueva ley que lleve consigo su supresión, como sucede en el presente caso con la entrada en vigor de la Ley 4/2013 que suprime aquellas prórrogas anteriores a su entrada en vigor.

En conclusión, el TC desestima el motivo de inconstitucionalidad sosteniendo 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 (RCL 1978, 2836)»*”.