

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8575 *Pleno. Sentencia 56/2018, de 24 de mayo de 2018. Cuestión de constitucionalidad 5051-2017. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 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. Principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, de confianza legítima y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: STC 51/2018 (constitucionalidad del precepto legal que establece los requisitos necesarios para entender subsistente el derecho a la ayuda estatal otorgada al amparo de un plan de vivienda ya finalizado).*

ECLI:ES:TC:2018:56

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5051-2017, promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón sobre el apartado b) de 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 el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 17 de octubre de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal un oficio de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento núm. 28-2015 que se tramita ante dicho Tribunal, el Auto de 13 de septiembre de 2017, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado b) de 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.

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

a) El recurrente en el proceso *a quo*, don A.S.P., solicitó ante el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte del Gobierno de Aragón diversas ayudas para la adquisición de una vivienda protegida de nueva construcción que

aparecían reguladas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 diciembre: entre otras, un préstamo convenido y una ayuda estatal directa a la entrada. Con fecha 21 de noviembre de 2012 se le reconoció por resolución del Director General de Vivienda y Rehabilitación del Departamento de Vivienda del Gobierno de Aragón, tanto el derecho a la obtención de un préstamo convenido para la adquisición de vivienda protegida, como el derecho a la ayuda estatal directa a la entrada consistente en el abono de 9.600 €.

b) Con posterioridad, en fecha 12 de julio de 2013, la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento resolvió dar conformidad al préstamo convenido y no darla al abono de la ayuda estatal directa, al no cumplirse lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio.

c) Con fecha de 2 de agosto de 2013, dentro del plazo previsto en la disposición adicional 2 b) de la Ley 4/2013, se firmó escritura de adjudicación y subrogación en el préstamo convenido de que respondía la vivienda financiada con la entidad Caja Laboral Cooperativa de Crédito, entidad colaboradora.

d) Don A.S.P. formuló, en fecha 4 de marzo de 2014, una reclamación para que le fuera abonada la suma correspondiente a la ayuda estatal directa.

e) La Dirección General de Vivienda y Rehabilitación del Gobierno de Aragón respondió en fecha de 22 de octubre de 2014 indicando que su resolución de 2012 había devenido firme y consentida y, por ello, se entendían cumplimentados los requisitos necesarios para el acceso a la financiación solicitada, siendo el Ministerio de Fomento el competente para el abono de las ayudas estatales.

f) A la anterior solicitud el Ministerio de Fomento nada ha contestado formalmente al recurrente, como ninguna respuesta han merecido tampoco los recursos de alzada interpuestos con posterioridad frente a tales desestimaciones, expresa en un caso y presunta en otro. Don A.S.P. presentó recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta del recurso de alzada.

g) Una vez finalizada la tramitación del recurso, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó providencia de 2 de mayo de 2017 por la que dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que, de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), en relación con el artículo 163 CE, alegaran lo que entendieran procedente sobre la pertinencia del planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de la disposición adicional 2 b) de la Ley 4/2013, de 4 de julio, por posible vulneración del artículo 9.3, en relación con los artículos 47 y 33.3 CE.

h) Evacuado el trámite conferido, la parte actora solicitó que fuera promovida la cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal alegó que concurrían los iniciales requisitos legales y procesales exigidos para el planteamiento y la Abogada del Estado y la Letrada del Gobierno de Aragón se opusieron al planteamiento.

i) Mediante Auto de 13 de septiembre de 2017 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón acordó plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado b) de 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.

3. El Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad realiza diversas consideraciones:

a) En primer lugar, expone el régimen jurídico y la evolución de la ayuda estatal directa. Estos son, en síntesis, los aspectos que destaca en sus primeras consideraciones para justificar el juicio de relevancia:

— El Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, estableció el régimen jurídico de diversas ayudas a la adquisición de vivienda protegida, entre las que se encontraba la ayuda estatal directa, contemplada en los artículos 13, 15 y 44. El órgano judicial deduce de dichas disposiciones que la ayuda estatal directa a la entrada es una ayuda que se reconoce en un único acto, y se abona en un solo pago, diferido al previo reconocimiento

del derecho a obtener el préstamo convenido, derecho cuyo reconocimiento precisa la previa conformidad del Ministerio de Vivienda (luego de Fomento) con anterioridad a una fecha (31 de diciembre de 2012). En definitiva, el requisito de previa conformidad del Ministerio de la Vivienda solo se contemplaba en la normativa reguladora de este tipo de ayudas respecto a los préstamos convenidos, a los cuales se condiciona y vincula la ayuda estatal directa a la entrada.

— El Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 2066/2008, suprime la ayuda estatal directa a la entrada, si bien mantiene determinadas situaciones anteriores a su entrada en vigor (disposición transitoria primera, apartados cuarto y quinto). Así, si se cumplían los requisitos previstos en la disposición transitoria primera, apartado cuarto, del Real Decreto 1713/2010, se permitía la subsistencia del régimen de la ayuda estatal directa a la entrada contenido en los artículos 13, 15 y 44 del Real Decreto 2066/2008. En ninguno de estos preceptos se establece como requisito o presupuesto para el reconocimiento como derecho de esta subvención la previa conformidad expresa del Ministerio de la Vivienda (luego de Fomento). Tal presupuesto solo está presente en las cláusulas tercera y quinta del convenio tipo entre el Ministerio de la Vivienda y las entidades colaboradoras, contenido en la Orden VIV/1290/2009, de 20 de mayo. En definitiva, es el préstamo convenido y no la ayuda estatal directa a la entrada vinculada al mismo lo que está condicionado a previa conformidad.

— Es la letra b) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 la que, para la obtención de la ayuda estatal directa a la entrada, exige por primera vez la conformidad expresa del Ministerio de Fomento a la entrada en vigor de dicha Ley, y que el beneficiario formalice el préstamo en un plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la misma.

— En consecuencia, el incumplimiento del requisito de la letra b) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 sería la razón de la negativa al abono de la mencionada ayuda reconocida por la resolución de 21 de noviembre de 2012, por lo que se desprende del contenido de la contestación a la demanda formulada por la Abogacía del Estado. En efecto, la solicitante, pese a cumplir los presupuestos que para la subsistencia de la subvención exigía el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, y pese a haber firmado escritura de propiedad de la vivienda adquirida, no cumplía el primero de los requisitos en cuestión, esto es, no tenía reconocida conformidad del Ministerio de Vivienda a su ayuda antes del 6 de junio de 2013.

De todo lo anterior el órgano judicial deduce que la aplicación de la disposición adicional segunda conlleva la denegación del abono y que, por tanto, su ajuste constitucional deviene decisivo para el fallo de la *litis*.

b) Seguidamente, antes de concretar su duda de constitucionalidad, realiza otras dos consideraciones previas. Por un lado, expone la doctrina constitucional sobre el principio de seguridad jurídica, en sus vertientes de prohibición de retroactividad de disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos y de protección del principio de confianza legítima (SSTC 197/1992, de 19 de noviembre, y 270/2015, de 17 de diciembre, así como específicamente respecto a leyes tributarias, STC 102/2015, de 26 de mayo). Por otro lado, señala que el Tribunal Constitucional se pronunció en las SSTC 216/2015, de 22 de octubre, y 268/2015, de 14 de diciembre, sobre lo previsto en la letra a) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, en las que básicamente descartó que las ampliaciones de subsidiación de préstamos convenidos fueran derechos consolidados y, en consecuencia, rechazó que hubiera lesión del principio de irretroactividad consagrado en el artículo 9.3 CE y de la pretendida vulneración del artículo 33.3 CE. Sin embargo, considera que no es posible extender dicha doctrina a los supuestos de ayuda estatal directa a la entrada, sobre la que no se pronunciaron aquellas sentencias desde una perspectiva sustantiva (sí, en relación con el vicio procedimental que afectaría por igual a toda la disposición adicional segunda).

c) Finalmente, el Auto de planteamiento atribuye al precepto legal cuestionado los siguientes vicios potenciales de inconstitucionalidad:

— Vulneración del principio de irretroactividad de disposición restrictiva (art. 9.3 CE) de un derecho ya consolidado, si bien que no efectivo. Considera que, a diferencia de lo que sucede con la subsidiación de préstamos convenidos [letra a) de la disposición cuestionada], la ayuda estatal directa a la entrada se adquiere desde el momento del reconocimiento, por lo que la introducción de un nuevo requisito, no previsto previamente, podría determinar la aplicación retroactiva de una disposición desfavorable y restrictiva del mismo.

— Vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en su vertiente de confianza legítima. Al respecto, señala que el beneficiario cumplió todos los requisitos exigidos por la normativa reguladora, afrontó una inversión y actuación económica prolongada en el tiempo, no siendo razonablemente previsible que, tras la supresión de las ayudas con la excepción favorable a la solicitante introducida en el Real Decreto 1713/2010, se introdujera un presupuesto que determinaría, por la propia dinámica del régimen jurídico aplicable al caso, la imposibilidad de percepción de una ayuda que ya tenía reconocida. Además, la Ley 4/2013 no ofrece razón alguna, en su exposición de motivos, para la modificación introducida, que supone una reforma adicional a la de 2010. Por último, la modificación no es proporcionada a la finalidad de la reforma de 2013, que sería, según su preámbulo, «flexibilizar el mercado de alquiler para lograr la necesaria dinamización del mismo». Pues bien, la dinamización del mercado del alquiler no exigía la supresión del régimen transitorio de concesión de ayudas a la adquisición de vivienda protegida, más cuando quienes se acogieron al mismo ya tenían resolución administrativa que les reconocía el derecho.

El Auto concluye que, así las cosas, el beneficiario había ganado el derecho a la continuación del procedimiento y a la efectividad de las ayudas ya concedidas, conforme al régimen transitorio contenido en el Real Decreto 1713/2010. Con la reforma cuya constitucionalidad se cuestiona, afirma el órgano judicial, el legislador «quiebra la previsibilidad de las consecuencias de la propia conducta» (STC 122/2016, de 23 de junio). A este respecto, se reproduce un fragmento del voto particular formulado a la STC 216/2015.

— Vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Se afirma que, examinado el preámbulo de la Ley 4/2013, no se percibe concreto objetivo justificador de la medida adoptada en el concreto punto cuya constitucionalidad se cuestiona.

4. Mediante providencia de 12 de diciembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir el conocimiento del presente recurso a la Sala Segunda, a la que, por turno objetivo, le había correspondido y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 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, pudieran presentarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes.

Asimismo, acordó comunicar dicha resolución a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, con sede en Zaragoza, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.3 LOTC, permaneciera suspendido el proceso hasta que este Tribunal resolviera definitivamente la presente cuestión, así como publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» (publicación que se efectuó el 21 de diciembre de 2017).

5. Con fecha de 22 de diciembre de 2017 tuvo entrada en este Tribunal escrito de la Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados por el que pone en su conocimiento el

acuerdo de la Mesa de la Cámara de personación en el procedimiento y de ofrecimiento de su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito presentado con fecha 9 de enero de 2018, el Abogado del Estado solicitó la desestimación de la cuestión, en atención a las razones que se sintetizan a continuación.

La cuestión de inconstitucionalidad se basa en que el precepto cuestionado establece un requisito legal previo al abono no previsto con anterioridad, como sería la previa autorización del Ministerio de Fomento al abono en sí de la ayuda estatal directa a la entrada. Es decir, no ya la autorización de dicho Departamento ministerial a la concesión del préstamo convenido por la entidad de crédito, respecto de lo que no cabría duda alguna, pues la normativa anterior había establecido esa necesidad, sino la autorización respecto del abono de la ayuda. Para el órgano judicial, el problema de la pretendida inconstitucionalidad por retroactividad de la norma contraria a los artículos 9.3 y 33 CE consistiría en la exigencia del requisito de autorización, por un órgano estatal, hoy el Ministerio de Fomento, para el pago de la ayuda directa a la entrada: requisito que al exigirse supuestamente por primera vez y con efecto retroactivo, se trataría de un caso de retroactividad máxima, que incidiría sobre derechos subjetivos ya generados y perfeccionados bajo la normativa anterior.

Sin embargo, el Abogado del Estado rechaza el planteamiento de la Sección promotora de la cuestión arguyendo que, en el presente caso, no existe un supuesto de irretroactividad de grado máximo. Señala que el requisito de la autorización o conformidad por parte del Ministerio de Fomento, previsto en la norma, constituye un requisito también para el pago de la ayuda. No es solo un requisito para la concesión del préstamo convenido, sino algo requerido de manera constitutiva para su pago, y que ya preveía la normativa anterior: esto es, conforme al régimen jurídico existente desde de la entrada en vigor del Real Decreto 2066/2008, 12 de diciembre, por el que se regulaba el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 y, por lo tanto, antes del Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, que, modificando el anterior, suprimió la ayuda directa a la entrada.

Admite que, ciertamente, la exigencia de autorización o conformidad ministerial no se prevé de manera explícita en la norma que suprimió la ayuda directa a la entrada: supresión efectuada por el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, mediante su artículo único.7. Y, por su parte, la disposición transitoria primera de dicha norma reglamentaria, en su apartado cuarto, en el que se regula este aspecto de derecho transitorio, no menciona la autorización sino sólo la obligación de notificación al Ministerio de Fomento, como autoridad pública competente en la materia en el momento de la entrada en vigor de dicho Real Decreto.

No obstante, lo decisivo, a juicio del Abogado del Estado, es que, en ejecución o desarrollo normativo del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, de creación de la ayuda, la Orden Ministerial VIV/1290/2009, de 20 de mayo, había establecido el contenido detallado de su régimen jurídico al aprobar el denominado convenio tipo entre el Ministerio de la Vivienda y las entidades colaboradoras, incorporándolo a un anexo de dicha Orden. La cláusula tercera del citado convenio prevé lo siguiente en cuanto a las obligaciones del Ministerio de la Vivienda:

«1. Dar conformidad a las concesiones de préstamos y al abono de la AEDE [Ayuda Estatal Directa a la Entrada].

1.1 La conformidad se manifestará expresamente en el plazo de 20 días desde la recepción de las comunicaciones de la Entidad de Crédito. A los 20 días de la recepción se entenderá dada tácitamente la conformidad, excepto la correspondiente al abono de la AEDE, que se dará de forma expresa.»

Asimismo, en la cláusula quinta se regulan los requisitos para el abono de las cantidades, tanto de los préstamos como de la ayuda estatal directa a la entrada,

distinguiendo ambas categorías de abonos de manera separada. Así, en el apartado tercero de la cláusula quinta establece los requisitos para el abono de la subsidiación de los préstamos: «serán necesarios, con carácter previo al abono, el reconocimiento de la Comunidad Autónoma del derecho a la subsidiación, la obtención del préstamo convenido, y la conformidad del Ministerio de Vivienda, según se expone en el apartado 1 de la cláusula tercera». Y en el apartado cuarto: «serán necesarios, con carácter previo al abono, el reconocimiento de la Comunidad Autónoma del derecho a la AEDE, la obtención del préstamo convenido, y la conformidad expresa del Ministerio de Vivienda». En el mismo apartado se prevé que, si el reconocimiento del derecho a la ayuda estatal directa a la entrada por la Comunidad Autónoma fuese posterior a la formalización del préstamo con la entidad de crédito, se remitirá al Ministerio de Vivienda la resolución de la Comunidad Autónoma, como requisito previo a la conformidad del citado Ministerio al desembolso de la ayuda estatal directa a la entrada. En definitiva, concluye el Abogado del Estado, el acto de autorización por parte del Ministerio correspondiente de manera específica al abono de la ayuda estatal directa a la entrada, sí estaba prevista como requisito de validez en la normativa anterior a su suspensión, a la que habían de ajustarse, necesariamente, los potenciales solicitantes de la ayuda estatal directa a la entrada.

Aunque la Orden Ministerial referida viene a dar publicidad a un convenio entre partes (las entidades de crédito concedentes y las Administraciones públicas, entre ellas el Ministerio competente), supone algo más que esa publicidad: supone también —señala el Abogado del Estado— la expresión de la voluntad de aprobar el régimen sustantivo y darle conocimiento, de modo que los potenciales beneficiarios de las ayudas puedan acudir, para su seguridad jurídica, a dicha ordenación de derecho objetivo; ordenación que no podría modificarse por la sola voluntad de las partes intervinientes, sino que precisaría la concurrencia de la voluntad de la Administración ordenante, aprobatoria, conforme a su criterio o política legislativa perseguida.

Por tanto, recalca el Abogado del Estado, la conclusión que se extrae es la contraria a la que deduce el Auto de planteamiento: si el requisito estaba previsto antes de la entrada en vigor de la norma que suprime la ayuda estatal directa a la entrada, entonces la disposición transitoria primera.5 del Real Decreto 1713/2010 que exigía que se hubiera obtenido esa autorización con anterioridad a la entrada en vigor de la supresión, no se está creando un nuevo requisito con eficacia hacia el pasado, incidiendo en la relación jurídica anterior, en el sentido de requerir el cumplimiento de una exigencia que con anterioridad no se habría interesado. Al contrario, según refiere el Abogado del Estado, al regular las condiciones legales que ha de reunir la pervivencia de cara al futuro de la ayuda suprimida, la norma transitoria exige que se hubieran cumplido ya todos los requisitos legales establecidos conforme a la normativa anterior, que se deroga, entre ellos, el de la autorización del Ministerio. Si esa autorización no estaba otorgada antes de la entrada en vigor de la supresión —antes de la entrada en vigor del Real Decreto 1713/2010—, no se habría consolidado el derecho, y no habría surgido el derecho a la obtención de la ayuda. El supuesto sería igual al que enjuiciaron las SSTC 216/2015, de 22 de octubre, y 268/2015, de 14 de diciembre.

A su parecer, no reuniendo la situación de hecho todos los requisitos que la legislación anterior exigía, la norma transitoria, controvertida por la Sección promotora de la cuestión, que de cara al futuro exige la justificación del requisito ya previsto en la normativa derogada, no priva de derechos subjetivos e intereses legítimos de carácter patrimonial alguno, supuestamente incorporados al patrimonio jurídico de los solicitantes-beneficiarios de las ayudas y, por tanto, no resulta aplicable la protección constitucional que contempla el artículo 33.3 CE. Es decir, ya bajo la aplicación de la normativa anterior era precisa la autorización material para obtener la ayuda; si esa autorización no estaba emitida, la ayuda no pudo incorporarse al patrimonio jurídico del beneficiario.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 29 de enero de 2018 el Fiscal General del Estado formuló alegaciones, en las cuales solicitó la desestimación de la cuestión planteada y subrayó que la absoluta identidad entre la presente cuestión y la

tramitada con el núm. 4952-2017 hace que las alegaciones realizadas en aquella ocasión deban ser reproducidas en el presente proceso. En este sentido, el Fiscal pone de relieve los siguientes aspectos:

a) En primer lugar, razona que el planteamiento que hace la Sección promotora de la cuestión de inconstitucionalidad no se corresponde con la naturaleza y el régimen jurídico de este tipo de ayudas financieras para facilitar el pago de la parte del precio no financiada por el préstamo convenido (ayudas estatales directas a la entrada).

Señala que, como se puso de manifiesto en el proceso de origen por la Diputación General de Aragón y la Abogacía del Estado, en el marco de la colaboración institucional entre la administración del Estado y las administraciones autonómicas para la ejecución de los planes estatales de vivienda y rehabilitación, la competencia que corresponde a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas es la de verificar si los interesados cumplen, en cada caso, los requisitos establecidos para la obtención de las ayudas (art. 13.2 del Real Decreto 2066/2008, que establece el régimen jurídico del plan estatal de la vivienda y rehabilitación 2009-2012; en el mismo sentido, disposición cuarta del convenio de colaboración suscrito entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el Ministerio de la Vivienda para la ejecución de dicho plan, publicado por Orden de 11 de mayo de 2009, del Vicepresidente de Aragón). De lo anterior deduce que las resoluciones dictadas por los órganos competentes de las comunidades autónomas, en el marco de la colaboración institucional con la administración estatal, que reconocen el cumplimiento de los requisitos establecidos en cada caso para acceder a las ayudas financieras, no otorgan al sujeto respecto del que se reconoce que reúne los requisitos que le habilitan para acceder a las ayudas, un derecho efectivo que pueda hacer valer frente a la Administración estatal, que es la que, efectivamente, debe satisfacer las ayudas con cargo a los presupuestos estatales.

Argumenta que la efectiva obtención de la ayuda estatal a la entrada a la vivienda no es un acto reglado, a partir de la comprobación por la Administración autonómica de que se cumplen los requisitos que habilitan para acceder a las ayudas. Y se refiere a este respecto al fundamento jurídico 8 de la STC 216/2015, con relación a las ayudas de subsidiación de préstamos: el mismo tipo de expresión («podrán reconocerse», «podrán obtenerse») se utiliza también con respecto a las ayudas estatales directas a la entrada de las viviendas protegidas en la normativa aplicable con anterioridad a la Ley 4/2013 (disposición transitoria quinta.2 del Real Decreto 2066/2008 y disposición transitoria primera.4 del Real Decreto 1713/2010). En suma, estas ayudas no se conceden en un solo y único acto constituido por la resolución del órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma, por lo que no cabe considerar que el precepto cuestionado despliegue efectos respecto de situaciones jurídicas que estaban ya consumadas, restringiendo derechos ya adquiridos e incorporados al patrimonio del beneficiario de la ayuda directa a la entrada.

b) Entrando en el análisis de la denuncia de vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos que establece el artículo 9.3 CE, se afirma que en la jurisprudencia constitucional la interdicción de la retroactividad sólo tiene un carácter absoluto respecto de la retroactividad denominada propia o auténtica (STC 112/2006, FJ 17). En el presente caso, los nuevos requisitos que introduce el apartado b) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, para poder obtener a partir de su entrada en vigor las ayudas estatales directas a la entrada, que subsistan de conformidad con la disposición transitoria primera del Real Decreto 1713/2010, no afectan retroactivamente a situaciones jurídicas consolidadas o consumadas, incidiendo en los efectos jurídicos ya producidos por las mismas. En efecto, la resolución del órgano competente autonómico que verifica la concurrencia de los requisitos para obtener la ayuda estatal directa no da lugar a una situación jurídica consolidada y agotada, pues la obtención efectiva de la ayuda quedaba supeditada a otros condicionantes, como la conformidad del Ministerio de Vivienda al préstamo convenido y la formalización de las escrituras de compraventa y de constitución de la hipoteca.

Por otra parte, la supuesta restricción de derechos individuales afectados no sería la de derechos o libertades fundamentales, sino que estaría referida a las financiaciones que el Estado concedía, dentro de una política de favorecimiento del derecho a la adquisición de la vivienda. El artículo 47 CE no otorga un derecho subjetivo, sino un mandato que debe inspirar la actuación de los poderes públicos, para posibilitar la efectividad del derecho a disfrutar una vivienda digna. Entre las actuaciones posibles de los poderes públicos se encuentran las ayudas públicas reguladas en los sucesivos planes estatales de la vivienda. La interpretación de la expresión «restringidas de derechos individuales» se recoge en la STC 49/2015, de 5 de marzo.

Por todo ello, se considera trasladable lo resuelto en las SSTC 216/2015 (FFJJ 7-8), 267/2015 y 268/2015 (FJ 3) sobre la constitucionalidad del apartado a) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, en relación con el principio de interdicción de la retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos.

c) Por lo que respecta a la posible vulneración del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE en su vertiente de confianza legítima, la jurisprudencia constitucional ha puesto de manifiesto su estrecha vinculación con el principio de irretroactividad de normas desfavorables, así como que dicho principio no debe ser entendido como garantía de inmovilidad del ordenamiento jurídico, debiendo el control de constitucionalidad estar a las circunstancias concretas de cada caso (STC 181/2016, FJ 4). Y en relación con el objeto de la cuestión, señala que en el presente caso no hay retroactividad propia o auténtica, sino una situación jurídica actual no terminada, sobre cuya proyección futura incide la norma posterior. De los propios argumentos ofrecidos por la Sección promotora en su Auto se desprende que la confianza legítima invocada como vulnerada no tenía sustento en concretas decisiones o actos del poder público que permitieran a la recurrente deducir, razonablemente, una estabilidad del régimen normativo vigente, en base al cual podría ser de futuro beneficiaria de la ayuda financiera y adoptar la decisión económica de inversión. Lejos de considerar imprevisible un adicional cambio normativo, la Sala vendría a reconocer que el cambio normativo se produce en un contexto de crisis económica mantenida que ya había motivado anteriormente restricciones y supresiones de las ayudas financieras que inicialmente se establecían en el plan estatal de rehabilitación y vivienda 2009-2012. Además, el Fiscal General del Estado trae a consideración la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional ante otros supuestos de la misma situación de crisis económica (STC 270/2015, FJ 7, ratificada por las SSTC 19/2016, 29/2016, 30/2016, 42/2016 y 61/2016).

d) Finalmente, en cuanto a la posible vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del artículo 9.3 CE, se señala que la falta de indicación expresa por el legislador de la finalidad de una determinada regulación normativa en el preámbulo de las leyes no es indicativo de arbitrariedad (STC 49/2008) y que, en el presente caso, el nuevo requisito que establece el precepto cuestionado tampoco carece de toda explicación racional que permita conocer su objetivo legítimo. A este respecto acude al contenido de los preámbulos del Real Decreto 1713/2010 y del Real Decreto-ley 20/2012 y afirma que de dichos precedentes legislativos es posible deducir que la nueva limitación que viene a establecer el precepto cuestionado responde a la necesidad de mantener la estabilidad presupuestaria y el déficit en un contexto, el de 2013, de mantenimiento de la crisis económica, teniendo en cuenta que las ayudas a la entrada se abonan con cargo a los presupuestos del Ministerio de Fomento.

8. Con fecha de 7 de febrero de 2018 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Sr. Presidente del Senado por el que pone en su conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personación en el procedimiento y de ofrecimiento de su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

9. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de su Presidente, mediante providencia de 10 de mayo de 2018, acordó, de conformidad con el artículo 10.1 n) LOTC, recabar para sí el conocimiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

10. Por providencia de 22 de mayo de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre el apartado b) de 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.

El mencionado apartado b) tiene la siguiente redacción:

«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.»

El órgano judicial considera que el mencionado precepto vulnera tres principios constitucionales, todos ellos consagrados en el artículo 9.3 CE: el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, el principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

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, si bien emplean para ello argumentos no coincidentes. El primero considera que la exigencia de conformidad expresa por el Ministerio de Fomento, que contiene el precepto cuestionado, no se impone, en realidad, con carácter retroactivo, entendiéndose que ya estaba previsto en las cláusulas del convenio tipo entre el Ministerio de Vivienda y las entidades colaboradoras, publicado como anexo a la Orden Ministerial VIV/1290/2009. El segundo parte de la premisa de que el acto de reconocimiento de la ayuda no otorga un derecho efectivo que se pueda hacer valer frente a la Administración estatal y, desde esta perspectiva, niega que la imposición retroactiva de la exigencia de conformidad expresa por el Ministerio de Fomento incurra en las vulneraciones constitucionales alegadas.

2. Así formulada, la presente cuestión de inconstitucionalidad es idéntica a la registrada en este Tribunal con el núm. 4952-2017, planteada por el mismo órgano jurisdiccional en relación con el mismo precepto legal y por los mismos motivos, y que ha sido recientemente resuelta por el Pleno de este Tribunal en la STC 51/2018, de 10 de mayo. Por lo tanto, lo decidido en esta Sentencia es de plena aplicación a este nuevo proceso con el mismo objeto.

En efecto, la STC 51/2018 ha desestimado las impugnaciones que fueron formuladas en aquel proceso constitucional, que coinciden con las suscitadas en la presente cuestión. La Sala de instancia ha planteado la cuestión en términos idénticos, lo ha hecho con referencia al mismo precepto legal y ha apoyado su fundamentación en los mismos argumentos, por lo que, a la vista de esta coincidencia objetiva, de acuerdo con la doctrina constitucional [SSTC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2, y 111/2016, FJ 2 c)], habremos de llegar a la misma decisión, con apoyo en los razonamientos jurídicos que se expusieron en aquella Sentencia.

En consecuencia, procede desestimar la presente cuestión por remisión *in toto* a lo razonado en la referida STC 51/2018, de 10 de mayo.

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 veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.