

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**7829** *Pleno. Sentencia 51/2018, de 10 de mayo de 2018. Cuestión de constitucionalidad 4952-2017. 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: 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:2018:51

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 Narvárez 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 constitucionalidad núm. 4952-2017, 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 Cándido Conde-Pumpido Tourón, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 11 de octubre de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal 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. 219-2014 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) La recurrente en el proceso *a quo* 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 reguladas en el

Real Decreto 2066/2008, de 12 diciembre: entre otras, un préstamo convenido y una ayuda estatal directa a la entrada por importe de 9.600 €. La resolución de 30 de octubre de 2012 del Director General de Vivienda y Rehabilitación del citado Departamento reconoció a la recurrente el derecho a las dos ayudas mencionadas: por un lado, el derecho a la obtención del préstamo convenido para la adquisición de vivienda protegida de nueva construcción, de acuerdo con unas determinadas cuantías (máxima y mínima) del préstamo y un plazo mínimo de amortización; y, por otro, el derecho a la ayuda estatal directa a la entrada consistente en el abono, en pago único, con cargo a los presupuestos del Ministerio de Vivienda, de 9.600 €, destinada a facilitar el pago de la parte no financiada por préstamo convenido. El 2 de agosto de 2013 se otorgó la escritura de adjudicación de la vivienda para la que había solicitado la mencionada financiación. Al no percibir cantidad alguna en concepto de ayuda estatal directa a la entrada, la recurrente formuló ante el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte del Gobierno de Aragón con fecha de 26 de febrero de 2014 reclamación de abono por la cantidad de 9.600 €, en concepto de ayuda estatal directa. Con fecha de 25 de julio de 2014 interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de aquella reclamación.

b) Tramitado inicialmente como procedimiento abreviado núm. 202-2014 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza, tras oír a las partes y al Ministerio Fiscal, el titular del Juzgado apreció su falta de competencia objetiva y remitió los autos a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. A partir de entonces, el recurso fue tramitado por el procedimiento ordinario con el núm. 219-2014.

En sus alegaciones registradas con fecha de 11 de mayo de 2015, la Letrada de la Administración autonómica argumentó con base en el artículo 15 del Real Decreto 2066/2008 que, si bien la competencia para la tramitación y resolución del procedimiento de verificación de los requisitos exigidos para acceder a la ayuda estatal directa a la entrada es autonómica, el abono le corresponde a la Administración general del Estado con cargo a los fondos estatales, en concreto al Ministerio de Vivienda. En consecuencia, alega la inadmisibilidad de la pretensión deducida frente al Gobierno de Aragón por carecer de título competencial para abonar la ayuda.

En sus alegaciones fechadas el 17 de junio de 2015, el representante procesal de la entidad crediticia Caja Laboral Popular señaló los siguientes aspectos: i) el 30 de octubre de 2012 a la actora le fue reconocido mediante resolución del Director General de Vivienda y Rehabilitación que en ese momento cumplía los requisitos para la concesión de una ayuda directa a la vivienda de 9.600 €, en virtud de los artículos 15 y 44 del Real Decreto 2066/2008; ii) pese al recurso interpuesto contra la Administración autonómica y Caja Laboral Popular, ninguna de las dos son las encargadas de configurar los criterios necesarios para optar a las ayudas directas ni mucho menos para reconocer la obligación de abonarlas; iii) la Ley 4/2013, que entró en vigor el 5 de junio de 2013, suprimió las ayudas directas estatales a la vivienda, exigiendo dos nuevos requisitos para las ya reconocidas por cumplimiento de los requisitos exigidos en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, dentro del plan de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (contar con la conformidad del Ministerio de Fomento a la entrada en vigor de la norma, y formalizar la escritura pública en el plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor de dicha norma); iv) el 5 de julio de 2013 la sociedad cooperativa de viviendas promotora de la vivienda adquirida por la actora informó a los socios del contenido de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 y les señaló que estaban esperando a que Caja Laboral confirmara si el Ministerio había autorizado la ayuda estatal directa «o si por el contrario las ha denegado y por tanto no serán abonadas en el momento de la firma de las escrituras de adjudicación»; v) con fecha de 12 de julio de 2013 el Ministerio de Fomento comunicó a la entidad crediticia que la sociedad cooperativa no tenía derecho a la ayuda directa ni a la subsidiación de intereses, por no cumplir lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio; vi) en el momento de formalizar la escritura pública, el 2 de agosto de 2013, la actora conocía tanto la

existencia de nuevos requisitos como la circunstancia de que no los cumplía, en particular que la ayuda estatal directa a la entrada no tenía para toda la cooperativa la conformidad ministerial.

Por diligencia de ordenación de 22 de junio de 2015, se emplazó al Ministerio de Fomento al entender que pudiera afectarle la Sentencia que recayera en el procedimiento, a fin de que pudiera personarse en calidad de codemandado. Una vez personada la Abogacía del Estado en representación de la Administración codemandada, se le dio traslado de lo actuado para que contestara a la demanda y presentara, en su caso, los documentos en que directamente fundase su derecho.

Por escrito de 9 de octubre de 2015, la Abogacía del Estado contestó a la demanda. Afirma, tras exponer la evolución de la ayuda estatal directa a la entrada, que la necesidad de autorización del Ministerio de Fomento exigida por la Ley 4/2013 debe incardinarse dentro de la grave crisis económica y financiera, que ha motivado medidas como la que es objeto del litigio, «de manera que no resulta en absoluto descabellado pensar que el Ministerio de Fomento, analizadas las resoluciones autonómicas sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, dé o no su conformidad a la concesión de la ayuda estatal directa a la entrada, atendiendo a circunstancias presupuestarias». «En consecuencia —concluye el escrito—, y aunque pudiera contar el recurrente con una expectativa jurídica a obtener la ayuda, en ningún caso disponía de un derecho consolidado, por lo que no puede entenderse que haya existido una aplicación indebida de la Ley».

c) Tras realizar el trámite de conclusiones, y acordado el señalamiento del día 8 de marzo de 2017 para votación y fallo, el día 3 de mayo de 2017 se dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de diez días para alegaciones sobre la pertinencia del planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional segunda, apartado b), de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, por posible vulneración de los artículos 9.3, en relación con el artículo 47, y 33.3 CE: principio y derecho a la irretroactividad de disposiciones sancionadoras y desfavorables o restrictivas de derechos, principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y derecho a la propiedad privada por privación injustificada de derechos.

El Fiscal consideró cumplidos los requisitos procesales previstos en el artículo 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), incluido el juicio de relevancia. Y la actora se mostró favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por vulneración de los artículos 9.3 (en tres de sus manifestaciones: seguridad jurídica en su vertiente de principio de confianza legítima, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos) y 33.3 CE (por confiscar ayudas ya concedidas).

El Abogado del Estado señaló que el requisito de la conformidad del Ministerio de Vivienda (luego de Fomento) ya estaba previsto en el Real Decreto 2066/2008, al que se remite en bloque el Real Decreto 1713/2010, por lo que, al no ser un nuevo requisito, la disposición adicional segunda letra b) no vulnera el artículo 9.3 CE en su vertiente de irretroactividad de disposición sancionadora o restrictiva de un derecho consolidado ni tampoco en cuanto al principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima. Además, se remite al fundamento jurídico 8 de la STC 216/2015, de 22 de octubre, en relación con la subsidiación de préstamos convenidos, razonamiento que considera que puede extrapolarse al supuesto del litigio.

La Diputación General de Aragón se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional segunda, letra b) de la Ley 4/2013, de 4 de junio, porque la norma no es determinante de la actuación de la Administración autonómica, la cual carece de legitimación *ad causam* para pronunciarse sobre el pago de la ayuda estatal controvertida. Sin perjuicio de lo cual considera trasladable la doctrina constitucional emanada de las SSTC 216/2015, del Pleno, y

268/2015, de la Sala Segunda, de 22 de octubre y 14 de diciembre, respectivamente; invoca a este respecto la jurisprudencia, en el mismo sentido, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de marzo de 2017 (Sentencia núm. 109/2017, recurso núm. 434-2015) que desestima la pretensión de pago de varias ayudas, incluida una ayuda estatal directa a la entrada, que no contaban con la conformidad del Ministerio de Fomento, y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2017 (Sentencia núm. 132/2017, recurso núm. 391-2016), que rechaza los argumentos de la parte recurrente relativos a la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda, letra b).

Por su parte, el Letrado de la entidad crediticia señaló que siendo su entidad representada ajena a la elaboración de la norma cuestionada, se acogía a la defensa que de la misma realizasen las defensas del Ministerio de Fomento y de la Diputación General de Aragón y se sometía a la decisión que finalmente adoptase el Tribunal Constitucional.

d) Mediante Auto de 13 de septiembre de 2016 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 3 y 5 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 30 de octubre 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, y 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 lesión del principio de irretroactividad consagrado en el artículo 9.3 CE y 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 14 de noviembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite la cuestión, reservarse para sí su conocimiento 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 personarse 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 noviembre de 2017).

5. Con fecha de 29 de noviembre de 2017 tuvo entrada en este Tribunal escrito del 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.

6. Mediante escrito presentado con fecha 12 de diciembre de 2017, el Abogado del Estado solicita 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 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 solo 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, exigiendo el cumplimiento de un requisito que con anterioridad no se exigía. Al contrario: 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 exigibles 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 había 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.

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 se incorpora al patrimonio jurídico del beneficiario.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 14 de diciembre de 2017 el Fiscal General del Estado formuló alegaciones, en las cuales solicitó la desestimación de la cuestión planteada.

a) El Fiscal General del Estado razona que el planteamiento de 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 competentes 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 solo 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 «restrictivas 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 y 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 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. Por escrito registrado el 15 de diciembre de 2017 la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de Aragón, solicitó su personación en la presente cuestión de inconstitucionalidad al amparo del artículo 37.2 LOTC, al objeto de formular alegaciones, en su condición de parte recurrida en el procedimiento judicial de origen, y de que se le notifiquen las sucesivas actuaciones procesales.

Por providencia de 18 de diciembre de 2017 el Tribunal Constitucional acordó unir a las actuaciones el escrito de la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en nombre y representación del Gobierno de Aragón, y tenerla por personada y parte en la presente cuestión de inconstitucionalidad, entendiendo con ella las sucesivas actuaciones y concediéndole un plazo de quince días para que formulase las alegaciones que estimase convenientes.

Tal como consta en la diligencia de ordenación de 25 de enero de 2018 de la Secretaría de Justicia de este Tribunal, la representación legal del Gobierno de Aragón no formuló alegaciones.

9. Por providencia de fecha 8 de mayo de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 10 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, entendiendo 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. Antes de responder a las tachas de inconstitucionalidad planteadas, debemos precisar, por un lado, el objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad y, por otro, la forma de abordar el enjuiciamiento que se nos demanda.

a) La duda de constitucionalidad se dirige contra la limitación de la obtención de la ayuda estatal directa a la entrada que deriva del apartado b) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013.

El precepto legal cuestionado establece dos requisitos para obtener el derecho al abono de las ayudas estatales directas a la entrada para la adquisición de una vivienda protegida, ayudas que persistían de acuerdo con la disposición transitoria primera del Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre: uno es la conformidad expresa del Ministerio de Fomento a la entrada en vigor de la Ley 4/2013; el otro es la formalización del préstamo por el beneficiario en un plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la misma Ley. Aunque los motivos de inconstitucionalidad que articula la cuestión promovida por el órgano judicial se refieren al apartado b) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 en su integridad, lo cierto es que para resolver el procedimiento de origen solo resulta relevante determinar la constitucionalidad del establecimiento del primero de los requisitos mencionados. La recurrente en el proceso *a quo* no cuenta con la conformidad expresa del Ministerio, pero ha cumplido con el otro requisito exigido, la formalización del préstamo dentro del plazo de dos meses. A mayor abundamiento, la exigible carga alegatoria (por todas, STC 92/2017, de 6 de julio, FJ 2) solo se ha cumplido con respecto a ese concreto requisito.

Prescindiendo del segundo requisito mencionado, la limitación de la obtención de la ayuda estatal directa que es relevante para la resolución del procedimiento *a quo* se puede descomponer en dos mandatos normativos y, por tanto, su constitucionalidad se debe abordar de forma sucesiva: en primer lugar, la constitucionalidad de la pretendida imposición retroactiva de un requisito que se dice anteriormente inexistente para el acceso a una determinada ayuda (contar «con la conformidad expresa del Ministerio de Fomento a la entrada en vigor de esta Ley») y, en segundo lugar, más genéricamente, la constitucionalidad de la finalización o supresión de la referida actividad de fomento («Las ayudas... sólo podrán obtenerse...»).

b) Como se desprende de los antecedentes, tanto el planteamiento de las dudas de constitucionalidad, por un lado, como su rechazo en las alegaciones del Abogado del Estado y del Fiscal General del Estado, por otro, están íntimamente vinculados con una determinada comprensión del régimen jurídico aplicable a dichas ayudas.

En suma, solo aclarando previamente el régimen jurídico de las ayudas estatales directas a la entrada para la adquisición de una vivienda protegida estaremos en situación de valorar los argumentos contrapuestos aducidos en favor y en contra de la declaración de inconstitucionalidad del precepto legal cuestionado. Para comprender dicho régimen jurídico deberemos atender a normas que no se encuentran en el precepto cuestionado ni en la Ley de la que aquel forma parte.

Por tanto, antes de analizar las dudas de constitucionalidad debemos examinar el régimen jurídico de las ayudas controvertidas y su evolución.

3. Para un cabal entendimiento de las cuestiones que se plantean en este proceso es preciso, como ya anticipamos, que previamente expongamos el régimen jurídico de las ayudas controvertidas y su evolución en el tiempo y que determinemos, en particular, la naturaleza de los actos administrativos que las reconocían.

a) Las ayudas estatales directas a la entrada cuya modificación constituye el objeto de este proceso traen causa del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012. Este plan preveía diversas actuaciones y medidas para crear las condiciones de efectividad del derecho a la vivienda de toda la población reconocido en la Constitución española. Entre las actuaciones dirigidas a la adquisición de viviendas protegidas de nueva construcción o usadas se contemplaba la concesión de préstamos convenidos así como el reconocimiento de varias modalidades de ayudas financieras con cargo a los presupuestos del Ministerio de Vivienda: en concreto, subsidios de préstamos convenidos, ayudas estatales directas a la entrada y subvenciones. El artículo 12 del Real Decreto 2066/2008 definía las características de los préstamos convenidos, y los artículos 13, 15 y 44 contenían el régimen jurídico aplicable específicamente a la ayuda estatal directa a la entrada.

De acuerdo con el artículo 13, el Ministerio de Vivienda satisfacía las ayudas financieras en aquellos casos en que las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla hubieran verificado el cumplimiento de los requisitos que en cada caso habilitaban para acceder a dichas ayudas, dentro de las condiciones y límites cuantitativos establecidos en aquel Real Decreto, y según lo acordado en los correspondientes convenios de colaboración suscritos entre ambas Administraciones; la tramitación y resolución de los procedimientos de otorgamiento de las ayudas correspondía al órgano competente de dichas comunidades y ciudades.

Cada ayuda financiera tenía su propio régimen. Según el artículo 15, la ayuda estatal directa a la entrada consistía, en «el abono, en pago único, y con cargo a los presupuestos del Ministerio de Vivienda, de una cantidad en euros, destinada a facilitar el pago de la parte no financiada por préstamo convenido», y su pago «se efectuará por la entidad de crédito colaboradora concedente del préstamo convenido, en el momento de formalización de la escritura pública de compraventa y de la de constitución de la hipoteca de la vivienda». Y en el artículo 44 se establecían diversos requisitos y condiciones para la obtención de la ayuda estatal directa a la entrada. Así, la ayuda estatal directa a la entrada solo podía ser obtenida por los adquirentes de viviendas protegidas de régimen especial o general, y de viviendas usadas, en su primer acceso en propiedad (apartado 1). Su obtención requería que la cuantía del préstamo convenido no fuera inferior al 60 por 100 del precio de la vivienda, y que esta cuantía no se redujera por debajo de dicho porcentaje durante los cinco primeros años del período de amortización (apartado segundo). Se establecía la cuantía de la ayuda estatal directa a la entrada en función de los ingresos familiares del solicitante y, en su caso, de otras circunstancias personales o familiares (apartado tercero). Con carácter excepcional, el Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministerio de Vivienda y propuesta de la comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos, podía modificar las cuantías de la ayuda estatal directa a la entrada, en función de la evolución y perspectivas de los mercados de vivienda y financieros (apartado quinto).

Ahora bien, la obtención de cualquiera de las referidas ayudas financieras estaba vinculada a un presupuesto previo: la existencia de un préstamo convenido. Sin préstamo convenido no era posible percibir ayuda financiera alguna. Ello se aprecia inmediatamente en la ayuda denominada «subsidiación de préstamos convenidos», pero también era así en la ayuda estatal directa a la entrada, que se definía como una cantidad «destinada a facilitar el pago de la parte no financiada por préstamo convenido, del precio de venta o adjudicación de la vivienda, o de la suma de los valores de la edificación y del suelo, en caso del promotor para uso propio» (art. 15.1).

El préstamo convenido, que debía cumplir determinadas condiciones, era concedido por una entidad de crédito que hubiera suscrito con el Ministerio de Vivienda el

correspondiente convenio de colaboración. El artículo 14.5 del Real Decreto 2066/2008 disponía expresamente que la subsidiación del préstamo convenido requería, además del «reconocimiento previo del derecho a la subsidiación por parte de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla», «la conformidad del Ministerio de Vivienda a la condición de préstamo convenido». Como ya señalamos en la STC 216/2015, de 22 de octubre, FJ 8, la obtención de la subsidiación de intereses exigía una doble intervención administrativa, de forma que «el derecho a la subsidiación no nace con el cumplimiento de los requisitos legales ni siquiera con el reconocimiento formal por parte de la autoridad autonómica competente de que se cumplen esos requisitos, sino que exige inexcusablemente la conformidad del Ministerio de Fomento».

Además, de forma general, la disposición transitoria quinta del Real Decreto 2066/2008 («Límites temporales a la concesión de ayudas financieras») establecía en su apartado 1 que «[c]on posterioridad al 31 de diciembre del año 2012, no podrán concederse préstamos a promotores ni préstamos convenidos directos a adquirentes al amparo de este Real Decreto». También es relevante lo que dispone la disposición transitoria quinta en su apartado segundo: «Las ayudas económicas directas condicionadas a la previa obtención de préstamo convenido, solo podrán reconocerse respecto de las actuaciones protegidas reguladas en este Real Decreto que hubieran obtenido préstamo convenido hasta el 31 de diciembre del año 2012...».

Antes de la finalización de la vigencia del plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, el Real Decreto 2066/2008 fue modificado por el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre. Los mencionados artículos 13, 15 y 44 del Real Decreto 2066/2008 quedaron sin contenido en virtud del artículo único.7 del Real Decreto 1713/2010. Ahora bien, la modificación relevante para el presente proceso se recoge en los apartados cuarto y quinto de su disposición transitoria primera («Aplicación de subvenciones a situaciones anteriores a la entrada en vigor de este real decreto»): sin perjuicio de la supresión de la ayuda estatal directa a la entrada a partir de la entrada en vigor de dicho Real Decreto, se reconoce el derecho a obtener dicha ayuda estatal, con arreglo a la normativa anterior al mismo, a una serie de categorías de personas definidas en las letras a), b), c) y d) del apartado cuarto. Estas eran las circunstancias que debía reunir el colectivo de personas que se encontraban en la situación del recurrente en el proceso a *quo*: a) esas personas tenían que ser adjudicatarias de viviendas calificadas como protegidas en el marco del plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, correspondientes a promociones en régimen de cooperativa; b) esas viviendas tenían que haber obtenido la calificación provisional con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto; y c) el titular de la promoción tenía que haber obtenido préstamo convenido antes de la finalización del plan (esto es, 31 de diciembre de 2012), sin exceder el cupo anual que correspondiera de objetivos convenidos entre el Ministerio de Fomento y cada una de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

En el apartado quinto de la misma disposición transitoria primera del Real Decreto 1713/2010 se definía el concepto de préstamo convenido en los siguientes términos:

«A los efectos de lo previsto en los puntos 1 y 4 de esta disposición transitoria, se considera como convenido aquel préstamo concedido por una entidad de crédito colaboradora en la financiación del Plan, cuya concesión sea notificada al Ministerio de Fomento antes de la entrada en vigor de esta real decreto, y que reciba conformidad por parte del Ministerio de Fomento, incluso después de su entrada en vigor.

La notificación al Ministerio de Fomento de las concesiones de préstamos, a que se refiere esta disposición transitoria, se entenderá de conformidad con el sistema de comunicaciones establecido entre dicho Ministerio y las entidades de crédito colaboradoras para aplicación del Plan.»

Finalmente, la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 introdujo dos nuevos requisitos para la obtención de la ayuda estatal directa a la entrada, a los que ya hemos hecho referencia, uno de los cuales —la existencia de una conformidad expresa del

Ministerio de Fomento a la fecha de entrada en vigor de la Ley 4/2013— constituye el objeto del presente proceso.

b) Del examen anterior se pueden extraer las siguientes conclusiones en relación con el régimen jurídico aplicable a la obtención de la ayuda estatal directa a la entrada, en el momento previo a la entrada en vigor de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013; esto es, en relación con aquellos supuestos en los que el Real Decreto 1713/2010 había declarado que subsistía el derecho a obtener la ayuda estatal directa a la entrada:

(i) La obtención de la ayuda estatal directa a la entrada estaba sujeta a dos tipos de intervención administrativa: por un lado, a la Administración autonómica le correspondía reconocer que el interesado cumplía la totalidad de las condiciones necesarias para su obtención; por otro lado, al Ministerio de Fomento le correspondía dar su conformidad al préstamo concedido por la entidad de crédito colaboradora en la financiación del plan estatal de vivienda.

(ii) La conjunción de ambas intervenciones administrativas —resolución autonómica de reconocimiento de la ayuda y conformidad ministerial al préstamo— generaba el derecho al abono, en pago único, y con cargo a los presupuestos del Ministerio de Fomento, de una cantidad en euros.

(iii) Ese abono debía ser efectuado por la entidad de crédito colaboradora concedente del préstamo convenido, en el momento de formalización de las escrituras públicas de compraventa (o de adjudicación de la vivienda, en el caso de las promociones de cooperativas) y de constitución de la hipoteca de la vivienda.

En suma, la resolución del órgano competente de la Administración autonómica que reconocía que el solicitante cumplía con los requisitos legales de obtención de la ayuda era condición necesaria pero no suficiente para generar el derecho a su percepción. Cuando menos desde la entrada en vigor del Real Decreto 1713/2010, se exigía expresamente que el Ministerio de Fomento hubiera dado su conformidad al préstamo concedido por la entidad colaboradora.

Esta interpretación de la normativa aplicable no queda refutada por el contenido de la propia resolución de 30 de octubre de 2012 del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes del Gobierno de Aragón, de la que trae causa el procedimiento en el que se plantea la presente cuestión de inconstitucionalidad. En el acuerdo primero de la resolución se reconoce «el derecho del solicitante a la obtención del préstamo convenido para la adquisición de la vivienda protegida». El acuerdo segundo de la misma resolución dice así: «Reconocer el derecho del solicitante a la ayuda estatal directa a la entrada, consistente en el abono, en pago único, con cargo a los presupuestos del Ministerio de Vivienda, de 9.600,00 €, destinada a facilitar el pago de la parte no financiada por préstamo convenido, del precio de venta o adjudicación de la vivienda... de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 y 44 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre...». De la mera lectura de la resolución autonómica se desprende que no suponía o equivalía a la obtención del préstamo convenido, sin el cual no se podía entender perfeccionado el reconocimiento del derecho a la ayuda estatal directa a la entrada que aquella contenía.

c) Por todo ello, y sin necesidad de considerar —como alega el Abogado del Estado— el contenido del convenio tipo entre el Ministerio de Vivienda y las entidades colaboradoras, que fue publicado como anexo a la Orden Ministerial VIV/1290/2009, de 20 de mayo, debemos concluir que la exigencia de conformidad expresa del Ministerio de Fomento a la que se refiere la norma cuestionada se corresponde con la exigencia de conformidad del Ministerio de Fomento con el préstamo concedido por la entidad de crédito colaboradora, que estaba expresamente prevista en la propia norma que declaraba subsistentes en determinadas circunstancias las ayudas estatales directas a la entrada (apartado quinto de la disposición transitoria primera del Real Decreto 1713/2010). Solo así, por otra parte, puede entenderse el elemento temporal de la

exigencia, esto es, la necesidad de disponer de la conformidad expresa del Ministerio de Fomento «a la entrada en vigor de esta Ley [4/2013]».

4. La primera de las dudas constitucionales que plantea el órgano judicial se refiere a la pretendida vulneración del principio de irretroactividad de disposición restrictiva de un derecho ya consolidado (art. 9.3 CE).

En la STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 4, sintetizamos así nuestra doctrina sobre el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales:

«a) Es doctrina reiterada de este Tribunal la de que el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 CE 'no es un principio general sino que está referido exclusivamente a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales (SSTC 27/1981, 6/1983, y 150/1990)' (STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3). Fuera de estos dos ámbitos, nada impide constitucionalmente al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno, entre otras razones porque la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico, lo que resulta inadmisibles —ello, obviamente, sin perjuicio del debido respeto a otros principios consagrados en el art. 9.3 CE— (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 17; 99/1987, de 11 de junio, FJ 6).

b) La expresión 'restricción de derechos individuales' del art. 9.3 CE ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual el límite de dicho artículo hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (del título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 6; 131/2001, de 7 de junio, FJ 5; 112/2006, de 5 de abril, FJ 17; 89/2009, de 20 de abril, FJ 4; 90/2009, de 20 de abril, FJ 4, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 10).

c) Lo que el art. 9.3 CE prohíbe es 'la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad' (STC 42/1986, de 10 de abril). Como ha reiterado este Tribunal 'la eficacia y protección del derecho individual —nazca de una relación pública o de una privada— dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo, de manera que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), o 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9], de lo que se deduce que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 CE, cuando incide sobre 'relaciones consagradas' y afecta a 'situaciones agotadas' [por todas, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b)].» (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 17).

Como no se alega, ni este Tribunal aprecia, que el precepto cuestionado tenga carácter sancionador, la única restricción aplicable de la prohibición de retroactividad que consagra el artículo 9.3 CE es la que se proyecta sobre las leyes «restrictivas de derechos individuales». Para determinar si en el supuesto enjuiciado la norma cuestionada «restringe derechos individuales», debemos comprobar si concurren las dos circunstancias que componen el supuesto de hecho de la norma prohibitiva: la existencia de una restricción retroactiva, y la pertenencia del derecho restringido al ámbito de los derechos individuales protegidos por la prohibición de retroactividad del artículo 9.3 CE. Como veremos a continuación, ninguna de las dos circunstancias concurre en el presente caso.

a) Por lo que respecta a la primera circunstancia, del Auto de planteamiento de la Sección promotora de la cuestión se deduce que considera que se trata de una retroactividad auténtica, pues alude a la imposibilidad sobrevenida de percepción de una ayuda que ya se tenía reconocida («inédito requisito que se introduce *ex novo* y opera hacia el pasado, privando de eficacia un derecho ya declarado»). Sin embargo, según lo ya razonado en el fundamento jurídico anterior, este Tribunal no puede compartir esa calificación. La exigencia de conformidad del Ministerio de Fomento debe entenderse referida a la conformidad con el préstamo concedido por la entidad colaboradora, requisito que estaba especialmente previsto en el apartado quinto de la disposición transitoria primera del Real Decreto 1713/2010. Por tanto, la norma cuya constitucionalidad se cuestiona no impone, sino que reitera un requisito existente antes de su entrada en vigor. Carece, en suma, de carácter retroactivo.

b) La segunda circunstancia exigida para la aplicación de la prohibición de retroactividad que consagra el artículo 9.3 CE es que la norma cuestionada afecte a «derechos individuales». De acuerdo con la doctrina reiterada de este Tribunal Constitucional, la expresión «restricción de derechos individuales» del artículo 9.3 CE ha de equipararse a la idea de sanción. (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 6; 131/2001, de 7 de junio, FJ 5; 112/2006, de 5 de abril, FJ 17; 89/2009, de 20 de abril, FJ 4; 90/2009, de 20 de abril, FJ 4; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 10, y 216/2015, FJ 7).

Desde esta perspectiva se puede descartar también la concurrencia de esta segunda circunstancia, ya que la restricción de la ayuda financiera no se configuró legalmente ni se percibió por los afectados «como una sanción», que es el criterio identificador de la restricción prohibida según la jurisprudencia constitucional, esto es, como un castigo infligido a determinadas personas o colectivos por una determinada conducta previa.

Por todo ello, procede declarar que no se vulnera el principio de irretroactividad del artículo 9.3 CE.

5. La segunda de las dudas constitucionales que plantea el órgano judicial se refiere a la pretendida vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica, reconocido igualmente en el artículo 9.3 CE, en su vertiente de protección de la confianza legítima, en la medida en que el grado de retroactividad de la norma adoptada habría vulnerado la confianza de quienes, en cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa, obtuvieron el reconocimiento de una ayuda para la adquisición de una vivienda protegida y, en consecuencia, afrontaron una inversión y desarrollaron una actuación económica prolongada en el tiempo.

Ahora bien, este Tribunal ha declarado que la norma cuestionada no introduce un requisito nuevo, si bien no carece de contenido normativo alguno, pues se dirige a suprimir una determinada línea de actividad de fomento: el órgano judicial dirige implícitamente su duda de constitucionalidad también frente a la supresión del régimen transitorio contenido en el Real Decreto 1713/2010. Por tanto, nuestro análisis de la vulneración alegada deberá atender al contenido normativo de la norma cuestionada y, en consecuencia, debemos examinar si esa supresión de las ayudas estatales directa a la entrada ha afectado al principio constitucional de seguridad jurídica, en su vertiente de protección de la confianza legítima.

En consecuencia, en este fundamento jurídico sintetizaremos nuestra doctrina sobre el principio de seguridad jurídica en su vertiente de protección de la confianza legítima, principio que puede imponer limitaciones a la acción del legislador.

a) En la STC 126/1987, de 16 de julio, este Tribunal recordó cómo se había venido configurando, a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 19 de diciembre de 1961, «una línea argumental que, partiendo de la idea del Estado de Derecho y de los principios que lo informan, considera que las normas tributarias retroactivas pueden estimarse constitucionalmente ilegítimas cuando atentan a tal principio [de seguridad jurídica] y a la confianza de los ciudadanos» (FJ 11).

En relación ya con nuestro propio orden constitucional, este Tribunal ha afirmado que el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE «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 173/1996, de 31 de octubre, FJ 5; 234/2001, de 13 de diciembre, FJ 11, y 116/2009, de 18 de mayo, FJ 3). También ha señalado que «el principio de confianza legítima viene anudado a la realización de conductas, tal como inversiones, que no se habrían llevado a cabo, o se habrían realizado en cuantía o condiciones diferentes en caso de haberse conocido que el panorama normativo conforme al que se adoptaron iba a mudar», de forma que si, como ocurría en el supuesto entonces enjuiciado, faltara la conducta que hubiera variado en caso de haber conocido el cambio normativo, tampoco podría apreciarse su vulneración (STC 181/2016, de 20 de octubre, FJ 5).

Aunque nuestra doctrina se elaboró inicialmente con respecto a los cambios en las normas tributarias (a partir de la mencionada STC 126/1987), con posterioridad la hemos aplicado en general a cualquier ámbito normativo (por todas, SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13, y 270/2015, de 17 de noviembre, FJ 7).

b) En cuanto a los elementos clave en el enjuiciamiento de un cambio normativo, nuestra jurisprudencia señala que la pretendida lesión de la seguridad jurídica de los ciudadanos es una cuestión que solo puede resolverse caso por caso, afirmando que a este respecto debemos considerar el grado de retroactividad de la norma cuestionada, así como las circunstancias específicas que concurren en cada caso (SSTC 126/1987, FJ 11; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 4; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11; 234/2001, FJ 10; 116/2009, FJ 3, y 181/2016, de 20 de octubre, FJ 4).

Como primer criterio de nuestro enjuiciamiento destaca, por tanto, la distinción entre las disposiciones legales que pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia Ley (la llamada retroactividad auténtica) y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas (retroactividad impropia). A este respecto hemos señalado que, cuando se trata de retroactividad auténtica, «la prohibición de la retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio, mientras que en el segundo —retroactividad impropia—, la licitud o ilicitud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico-tributario, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso (por todas, entre las primeras, STC 126/1987, de 16 de julio, FFJJ 9 a 11, y, entre las más recientes, STC 89/2009, de 20 de abril, FJ 3)» (SSTC 116/2009, FJ 3; 270/2015, de 17 de diciembre, FJ 9; 19/2016, de 4 de febrero, FJ 5; 29/2016, de 18 de febrero, FJ 5, y 30/2016, de 18 de febrero, FJ 5).

En esa ponderación de bienes hemos tenido en cuenta circunstancias específicas como la previsibilidad de la norma retroactiva y el alcance de su impacto [STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13 C)]. Se trata de circunstancias que pueden aminorar e incluso excluir, en determinados casos, el efecto lesivo de una norma retroactiva en grado máximo, y que se fundamentan en la razón de ser de la protección de la confianza legítima: para que la protección de la confianza actúe como límite a una nueva norma jurídica, es necesario que previamente se haya dado una situación efectiva de confianza merecedora de protección.

En cuanto a la primera circunstancia mencionada, la previsibilidad de normas futuras dotadas de retroactividad auténtica debe ser, en principio, excepcional. Por lo general, la previsibilidad no forma parte del análisis de la constitucionalidad de las normas dotadas de retroactividad de grado máximo (STC 121/2016, FJ 6). No obstante, un supuesto excepcional que obliga a atender a la previsibilidad de sus efectos es el de las normas provisionales, pues la provisionalidad de un régimen jurídico lo hace «objetivamente inapto para generar cualquier tipo de expectativa encuadrable en el principio de confianza legítima constitucionalmente garantizado» (STC 181/2016, FJ 5).

Por lo que respecta a la segunda circunstancia mencionada, se podrá excluir la lesión del principio de seguridad jurídica si la medida retroactiva no causa daño alguno o

causa un daño de escasa entidad. Así, «no cabe una invocación en abstracto de la confianza legítima cuando no estamos frente a conductas, decisiones o actuaciones que se puedan considerar defraudadas o cuyos resultados se hayan visto alterados a posteriori», pues no se protege la confianza legítima en abstracto, sino la de quienes han realizado «actuaciones ‘en la confianza’ del mantenimiento de un determinado régimen jurídico» (STC 181/2016, FJ 5). Dicha confianza ha de ser generada por un acto del poder público conforme al cual los ciudadanos han configurado la decisión relativa a su conducta (STC 222/2003, de 15 de diciembre, FJ 4).

En definitiva, la prohibición de la retroactividad opera plenamente con respecto a los supuestos de retroactividad auténtica y «sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio» (STC 116/2009, FJ 3, y las demás citadas más arriba). Dichas exigencias de interés general deben ser «especialmente nítidas» en aquellas circunstancias que «incrementan notablemente la incidencia que sobre la seguridad jurídica de los ciudadanos puede tener una norma que produce efectos sobre situaciones de hecho o relaciones jurídicas que han comenzado a constituirse antes de su entrada en vigor», como ocurre, por ejemplo, cuando la norma retroactiva incide en un tributo de las características del impuesto sobre la renta de las personas físicas [SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13 A), y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 5].

c) En cambio, fuera del ámbito de la retroactividad auténtica nuestra jurisprudencia se abre a otras consideraciones. El punto de partida es aquí inverso al anterior: «el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por tanto,... no existe un genérico derecho al mantenimiento de la Ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo» (STC 56/2016, de 17 de marzo, FJ 3), por lo que «la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17, y 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 9 c)]. A mayor abundamiento hemos señalado que «aunque el principio de seguridad jurídica impone en cualquier estado de Derecho que la sucesión de normas se atenga a ciertas condiciones, entre ellas no se encuentra la interdicción de la reforma peyorativa» (STC 56/2016, FJ 3).

No obstante, entre las condiciones a las que se sujeta la sucesión de normas, además de las relacionadas con la seguridad jurídica en su vertiente de certeza del Derecho (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 7), está también el respeto del principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima. De acuerdo con nuestra doctrina, la protección de la confianza legítima obliga a examinar las circunstancias específicas que concurren en cada caso, tomando en consideración especialmente «la previsibilidad de la medida adoptada, las razones que han llevado a adoptarla y el alcance de la misma», pues «[s]olo después de una ponderación de los distintos elementos en presencia es posible concluir si el art. 9.3 C.E. ha resultado vulnerado o si, por el contrario, la seguridad jurídica, que, insistimos, no es un valor absoluto, debe ceder ante otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos» (por todas, SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13; 234/2001, de 13 de diciembre, FJ 10, y 181/2016, de 20 de octubre, FJ 4).

d) En síntesis, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en su vertiente de protección de la confianza legítima constituye «un valor central del ordenamiento jurídico» (STC 121/2016, FJ 5), vinculado a la idea de Estado de Derecho que proclama el artículo 1.1 CE (STC 222/2003, FJ 4), y si bien no se puede erigir en un «valor absoluto» (por todas, SSTC 126/1987, FJ 11; 182/1997, FJ 11, y 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17), tampoco puede convertirse en «una mera ilusión o en un principio vacío de contenido» (STC 121/2016, FJ 5).

6. De acuerdo con la doctrina que acabamos de exponer, el control de constitucionalidad del apartado b) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013,

desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica en su vertiente de protección de la confianza legítima, se estructura en varios pasos.

a) El primer paso consiste en determinar el grado de retroactividad de la norma cuestionada, punto que ya fue abordado y resuelto en el fundamento jurídico 4 de esta Sentencia, en el que concluimos en el carácter «impropio» o «no auténtico» de la retroactividad de la norma cuestionada. En efecto, la norma cuestionada no impone un requisito adicional a situaciones jurídicamente ya agotadas, sino que suprime para el futuro la actividad de fomento consistente en la concesión de determinadas ayudas estatales directas a la entrada declaradas subsistentes en 2010: de forma inmediata para quienes no contaran con la conformidad expresa del Ministerio de Fomento a la entrada en vigor de la Ley, y de forma diferida (al cabo de dos meses) para quienes sí contaran con esa conformidad expresa a la entrada en vigor de la Ley. Es la situación de la primera categoría de personas la que interesa a los efectos del control de constitucionalidad solicitado.

b) Sentado lo anterior, el enjuiciamiento de la constitucionalidad de una norma como la indicada obliga a tomar en consideración las circunstancias específicas concurrentes en el caso, teniendo en cuenta que la legislación que meramente surte efectos sobre situaciones no consolidadas no es, por regla general, susceptible de afectar tan intensamente al principio de seguridad jurídica como la legislación retroactiva.

La primera circunstancia que debemos analizar es el carácter razonablemente imprevisible de la modificación operada por la Ley 4/2013. Si bien la concreta modalidad de ayudas ya había sido objeto de una severa limitación en 2010 y se habían declarado subsistentes para ciertos beneficiarios y en una serie de circunstancias, los interesados en acceder a las ayudas todavía subsistente tenían que conocer que las ayudas correspondían al plan estatal de vivienda 2009-2012, y que dicho plan tenía en todo caso una vigencia temporal acotada desde el principio. En efecto, los apartados primero y segundo de la disposición transitoria quinta del Real Decreto 2066/2008 especificaban la vigencia temporal de las ayudas: «Con posterioridad al 31 de diciembre del año 2012, no podrán concederse préstamos a promotores ni préstamos convenidos directos a adquirentes al amparo de este Real Decreto» (apartado primero); «las ayudas económicas directas condicionadas a la previa obtención de préstamo convenido, solo podrán reconocerse respecto de las actuaciones protegidas reguladas en este Real Decreto que hubieran obtenido préstamo convenido hasta el 31 de diciembre del año 2012...» (apartado segundo). Por tanto, la expectativa de obtener una conformidad expresa del Ministerio de Fomento tenía que haber claudicado, a más tardar, el 1 de enero de 2013. En suma, cuando se introduce la modificación cuestionada por la Ley 4/2013, quienes contaban con una resolución autonómica de reconocimiento de la ayuda ya no podían legítimamente confiar en el mantenimiento del programa de ayudas.

Incluso antes de la extinción programada del plan estatal de vivienda, quienes hubieran obtenido una resolución autonómica de reconocimiento de la ayuda, en tanto no obtuvieran la conformidad ministerial con el préstamo convenido, no podían orientar su conducta económica como si ya dispusieran plenamente de la ayuda estatal o como si esa ayuda estatal sería indefectiblemente otorgada. Su conducta económica durante el periodo previo a la obtención de la conformidad no podía guiarse legítimamente solo por la confianza en los efectos del acto autonómico de reconocimiento de la ayuda, haciendo abstracción del complejo mecanismo de fomento que contemplaba el plan estatal de vivienda. Tratándose de un mecanismo multipolar que incluye dos intervenciones administrativas con respecto a dos personas diferentes (el reconocimiento de la ayuda que relaciona a la Administración autonómica y al interesado, por un lado, y la conformidad con el préstamo que relaciona al Ministerio de Fomento con la entidad de crédito colaboradora, por otro), el interesado debía actuar prudente y diligentemente, recabando si fuera preciso las precisiones necesarias de los organismos y entidades concernidos.

La segunda circunstancia que debe atenderse es la entidad del daño causado a las personas que, en ese momento, contaban con un acto administrativo de reconocimiento

de una ayuda financiera para la adquisición de una vivienda protegida pero no contaban con la conformidad expresa del Ministerio de Fomento. Para estas personas, la supresión *pro futuro* del correspondiente programa de ayudas no alcanza, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, la «notable importancia» que caracterizó a los supuestos en los que este Tribunal debió pronunciarse, como fueron los casos del gravamen complementario de la tasa fiscal del juego declarado inconstitucional por la precitada STC 173/1996, en el que se provocaba un aumento de las tasas pagadas al inicio de 1990 de más del doble de su cuantía inicial; del cambio retroactivo de encuadramiento de los trabajadores y administradores de sociedades mercantiles capitalistas y sociedades laborales en el sistema de Seguridad Social declarado inconstitucional en la ya aludida STC 89/2009; o de las normas tributarias declaradas inconstitucionales en las mencionadas SSTC 176/2011 y 121/2016 por aplicarse a rendimientos devengados en ejercicios fiscales anteriores. En el presente caso, la supresión no afecta a rendimientos devengados o tasas pagadas, sino a la eventual ultraactividad residual de una línea determinada de ayudas contemplada en un plan estatal de vivienda cuya vigencia ya se había agotado.

En las circunstancias analizadas no se acredita una situación de confianza legítima que pudiera fundamentar ciertas limitaciones a la acción del legislador, con el fin de respetar el principio de seguridad jurídica. En consecuencia, tampoco es necesario examinar si concurrían exigencias cualificadas del bien común susceptibles de justificar la prevalencia excepcional de la acción del legislador sobre dicho principio.

Debemos concluir, por todo ello, que la finalización o supresión del programa de ayudas introducida por la Ley 4/2013 no ha vulnerado el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en su vertiente de protección de la confianza legítima.

7. La última de las dudas constitucionales que plantea el órgano judicial se refiere a la pretendida infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos por carecer la medida adoptada de un objetivo justificador.

Con reiteración hemos advertido de que, cuando se formula un reproche por arbitrariedad al legislador, ha de extremarse el cuidado en nuestro enjuiciamiento, pues el pluralismo político y la libertad de configuración del autor de la ley son también bienes constitucionales que debemos proteger. Por ello hemos exigido, generalmente, dos condiciones: por un lado, que quien formule esa censura la razone en detalle, ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada; y, por otro, desde un punto de vista material, que la arbitrariedad denunciada sea el resultado bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (entre otras, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 73/2000, de 14 marzo, FJ 4; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4, y 118/2016, de 23 de junio, FJ 4).

Para sustentar su duda de constitucionalidad, el órgano judicial promotor de la cuestión alude exclusivamente a que en el preámbulo de la Ley 4/2013 no se percibe el objetivo justificador de la medida adoptada en el concreto punto cuya constitucionalidad se cuestiona, que el Auto de planteamiento identifica principalmente con la imposición retroactiva de un requisito adicional para la obtención de la ayuda estatal directa — premisa que, como ya se concluyó, se ha revelado incorrecta— y que implícitamente puede entenderse también referida a la supresión de la ayuda. Es, por tanto, esta segunda perspectiva a la que se ciñe nuestro enjuiciamiento.

Es cierto que el preámbulo de la Ley 4/2013 omite cualquier consideración sobre la norma cuestionada. Sin embargo, ello no equivale a que «carezca de toda explicación racional». Como ya se indicó, la norma cuestionada se limita a suprimir una línea de ayuda que venía contemplada en un plan estatal de vivienda que ya había agotado su vigencia. Esa medida no es una opción del legislador que carezca de toda justificación razonable. El autor de la norma tenía competencia para ordenar la actividad de fomento de las instituciones centrales del Estado, y consideró oportuno poner fin formalmente a la

eventual ultraactividad del Real Decreto que regulaba el plan estatal de vivienda. Al tratarse de una disposición normativa que no requiere una justificación objetiva o cualificada como la que, por ejemplo, se exige a las disposiciones retroactivas o a las de carácter singular, es aquí donde se agota el enjuiciamiento de su pretendida arbitrariedad.

## 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 diez 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 Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.