

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12881 *Pleno. Sentencia 216/2015, de 22 de octubre de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 5108-2013. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista 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. Principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, garantías del procedimiento expropiatorio y facultades de enmienda del Senado: constitucionalidad del precepto legal que regula la supresión y mantenimiento de ayudas relacionadas con la adquisición o promoción de viviendas y el fomento del alquiler. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5108-2013, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. Han intervenido el Senado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 5 de septiembre de 2013, doña Virginia Aragón Segura, Comisionada por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

2. En el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad se aducen tres motivos de inconstitucionalidad, que se resumen a continuación:

a) El escrito comienza con unas consideraciones generales sobre las ayudas a la adquisición de viviendas de protección oficial y el mantenimiento de las situaciones jurídicas preexistentes. Por una parte, se refiere al art. 47 CE, que considera la piedra angular sobre la que se construye y se fundamenta el edificio de la acción pública en materia de vivienda, así como al art. 31 de la Carta social europea, al art. 34.2 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea y al art. 25.1 de la Declaración universal de los derechos humanos. Afirma que el art. 47 CE contiene, de acuerdo con el art. 53.3 CE, un mandato que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos y que les obliga a desarrollar la acción normativa y administrativa necesaria para asegurar su cumplimiento.

Aunque se trate de un derecho de configuración legal, en un Estado social debe favorecerse la tutela efectiva del derecho a la vivienda gracias a la actividad prestacional, de fomento y policía de la Administración; las Administraciones públicas no pueden ser abstencionistas.

Por otra parte, se señala que las ayudas públicas reguladas en los sucesivos planes estatales de vivienda han mantenido a lo largo del tiempo un carácter unitario y constante, tanto en su diseño como en su contenido, siendo complementadas por las ayudas adicionales establecidas por las Comunidades Autónomas. En el momento en que se dictó la norma impugnada, la subsidiación de los préstamos para la adquisición de viviendas de protección oficial consistía en una cuantía económica que la entidad prestataria descuenta al beneficiario en la cuota mensual que paga por su préstamo convenido. Ese descuento mensual se evalúa atendiendo a la cuantía del préstamo, del nivel de ingresos familiares del comprador de la vivienda y del tipo de vivienda protegida de que se trate. Las ayudas se conceden por un periodo total de entre quince, diez o cinco años, según lo previsto en la normativa del plan de vivienda que le sea de aplicación. Esta ayuda se instrumenta por un periodo inicial de cinco años, renovable durante otro periodo de igual duración hasta cumplir el periodo total reconocido de origen y por la cuantía que corresponda, atendiendo a unas condiciones económicas del beneficiario y a la presentación de la solicitud en plazo. Los términos en que la Administración debe renovar estas peticiones quedan reflejados en los planes de vivienda y tienen como único criterio la valoración de la renta respecto a los correspondientes indicadores económicos, a efectos de actualizar la cuantía económica que se subsidia. En ningún caso los planes de vivienda reconocen la potestad de la Administración para cancelar o dejar de renovar unilateralmente las ayudas. Los beneficiarios son ciudadanos que han cumplido unas condiciones establecidas en los planes de vivienda para poder optar a las ayudas; a cambio deben cumplir con una serie de limitaciones o servidumbres con la vivienda protegida.

El art. 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad suprimió las nuevas concesiones de ayudas de subsidiación de préstamos del plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, pero subsistían íntegramente las ayudas concedidas hasta la fecha, por cuanto el precepto se refería claramente a las que no hubieran sido objeto de concesión. Sin embargo, la disposición objeto de este recurso viene a subvertir la situación jurídica de las ayudas ya concedidas: las renovaciones o prórrogas quedan suprimidas y sin efectos y no se admiten en lo sucesivo, a pesar de estar expresamente previstas en la legislación en cuya virtud se reconocieron y en las propias resoluciones de reconocimiento de ayudas. De esta forma se rompe con un criterio constante de mantenimiento de las situaciones jurídicas preexistentes. La eliminación de las ayudas supondrá un incremento en el pago de las cuotas de las hipotecas, alterando la programación económica que realizaron los adquirentes de las viviendas de protección oficial en su momento, que quizá no hubieran suscrito unos préstamos hipotecarios que les iban a vincular durante un largo periodo de tiempo; todo ello, además, en una situación de crisis económica, lo que puede abocar a quienes no puedan hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias a ejecuciones hipotecarias con la consiguiente pérdida de las viviendas.

b) El primer motivo de inconstitucionalidad se refiere a la violación de la interdicción de la retroactividad respecto a situaciones ya perfeccionadas. La prohibición constitucional de retroactividad (art. 9.3 CE) pretende otorgar completa seguridad jurídica al ciudadano de que los derechos subjetivos plenamente adquiridos en el pasado no puedan ser expropiados de su patrimonio jurídico como consecuencia de un cambio normativo. Se prohíbe la retroactividad de grado máximo o «auténtica», pero no la de grado mínimo o «impropia», que depende de circunstancias conectadas con la seguridad jurídica y la previsibilidad de actuación futura de cada sujeto en atención a la protección de la confianza legítima (SSTC 42/1986, de 10 de abril, FJ 3; 97/1990, de 24 de mayo, FJ 4; 126/1987, de 16 de julio, FJ 11; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11, y 112/2006, de 5 de abril, FJ 17). El principio de protección de la confianza protege la confianza de los ciudadanos que ajustan

su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, y 234/2001, de 13 de diciembre).

El escrito considera que la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 establece una retroactividad auténtica o de grado máximo a todos los efectos. En primer lugar, la norma proyecta sus efectos hacia el pasado, impidiendo al beneficiario de las ayudas acogerse a sucesivas renovaciones y prórrogas previstas por las normas que justificaron las ayudas. En segundo lugar, la norma adoptada tiene carácter restrictivo, pues elimina un derecho previamente reconocido por el ordenamiento jurídico. En tercer lugar, afecta a un derecho individual, que se halla incorporado al patrimonio jurídico del beneficiario cada mes, pues la renovación por periodos sucesivos solo requiere la acreditación del mantenimiento de las condiciones socio-económicas que justificaron la concesión (art. 18 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero); derecho que en el presente caso se encuentra además vinculado al derecho constitucionalmente reconocido en el art. 47 CE. El alcance de la categoría de los «derechos individuales» se extiende por lo menos a los derechos constitucionalizados, entre los cuales se encuentra el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

c) El segundo motivo de impugnación consiste en la vulneración del art. 33.3 CE. El escrito señala que la norma impugnada tiene contenido expropiatorio: provoca una objetiva privación de bienes y derechos en perjuicio de todos y cada uno de los afectados por la pérdida del derecho a la renovación de las ayudas a la adquisición de vivienda protegida. El derecho a renovar la ayuda concedida es un derecho en sentido estricto, generado y consolidado con anterioridad a la entrada en vigor de la norma, por lo que constituye un derecho subjetivo o interés legítimo de carácter patrimonial (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11). Sin embargo, en la exposición de motivos de la Ley impugnada no figura justificación alguna de la causa expropiandi exigida por el art. 33.3 CE. Tampoco el efecto expropiatorio se ve compensado por «la correspondiente indemnización». El escrito subraya que la doctrina constitucional sobre la expropiación se aplica también a las llamadas «expropiaciones legislativas».

d) El tercer motivo de impugnación reside en la vulneración de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho de enmienda en la tramitación y aprobación parlamentaria de la disposición. Según el escrito, la tramitación y aprobación parlamentaria de la disposición se desarrolló de la siguiente forma. La Ley 4/2013 tuvo su entrada como proyecto de ley en el Registro del Congreso de los Diputados el 31 de agosto de 2012 y su calificación por la Mesa de la Cámara el 4 de septiembre, encomendando su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al art. 148 del Reglamento del Congreso de los Diputados, a la Comisión de Fomento. El texto constaba de cinco artículos y dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y tres finales. Se presentaron un total de 163 enmiendas, tanto a la totalidad como al articulado, por los diferentes grupos parlamentarios. En ninguna de las enmiendas presentadas, especialmente por el grupo parlamentario que apoya al Gobierno (enmiendas 110 a 126), se aprecia la intención de incorporar modificaciones que no atendieran a los objetivos y al contenido específico del proyecto de ley registrado en el Congreso de los Diputados y, más específicamente, una alteración del régimen de ayudas vigente para facilitar el derecho constitucional a la vivienda. Al texto aprobado por la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados el 27 de febrero de 2013 se presentaron en el Senado un total de 136 enmiendas. Entre ellas, el Grupo Parlamentario Popular incorporó una —la número 105— que, alterando los objetivos pretendidos y explicitados por el Gobierno y expresamente contenidos tanto en el proyecto como en la documentación anexa que le acompaña, supone una modificación sustancial del régimen de ayudas previsto en el plan estatal de vivienda: esa enmienda da lugar a la disposición adicional segunda de la Ley definitivamente aprobada. La presentación de dicha enmienda motivó que el Grupo Parlamentario Socialista dirigiera un escrito a la Mesa del Senado, solicitando la calificación como «no congruente» con el contenido material del proyecto de ley de la enmienda núm. 105, en aplicación de la reiterada jurisprudencia constitucional en esta materia (STC 119/2011). La solicitud fue

rechazada por la Mesa del Senado, y el proyecto de ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas se aprobó en el Senado y definitivamente por el Pleno del Congreso de los Diputados el 29 de mayo de 2013, incorporando sin modificaciones el texto de la mencionada enmienda.

Expuesto el origen de la disposición adicional segunda, el escrito se refiere a continuación a la doctrina jurisprudencial sobre la iniciativa legislativa y el derecho de enmienda. En síntesis señala que, según el Tribunal Constitucional, pueden existir válidamente leyes complejas (STC 126/1987, de 16 de julio) y heterogéneas (STC 136/2011, de 13 de septiembre). En cambio, la enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 4). Los recurrentes consideran que en el procedimiento legislativo previo a la aprobación de la Ley 4/2013 se han vulnerado las reglas relativas a las enmiendas y a la coherencia de éstas con el texto al que se refieren, que dimanarían de la jurisprudencia constitucional (STC 119/2011, corroborada por la STC 136/2011). El proyecto de ley tenía por objeto la regulación de los contratos de arrendamiento urbano de viviendas y, como materias conexas, regula el registro de impagos de rentas de alquiler, los instrumentos de colaboración para la obtención de información acerca de las viviendas arrendadas o de los contratos de arrendamiento. El escrito considera que el contenido de la enmienda núm. 105 del Grupo Popular en el Senado, que se refiere a la prórroga de las ayudas previstas en los planes estatales de vivienda para la adquisición de viviendas de protección oficial, nada tiene que ver con el mercado de alquiler o su fomento y flexibilización.

Por ello, los recurrentes señalan que la Mesa del Senado debió haber inadmitido la tramitación de la enmienda núm. 105 del Grupo Popular en el Senado, tal como solicitó ante la Mesa en el momento procesal oportuno el Grupo Socialista en el Senado; y que, como no se accedió a ello, se ha producido un vicio de inconstitucionalidad que invalida el procedimiento legislativo a que se refiere el presente recurso, en tanto que se vulnera la proyección del principio constitucional que configura el Estado como democrático (arts. 1.1 y 2 CE) sobre el procedimiento legislativo (arts. 66.1 y 2 CE). Con ello se vulnerarían también, siempre según los recurrentes, los arts. 87.1 (iniciativa legislativa parlamentaria), 88 (procedimiento legislativo ordinario), 89 (proposiciones de ley) y 90.2 CE (relación entre el Congreso y el Senado en el procedimiento legislativo) en relación con los arts. 123 (enmiendas del Senado) y 125 (iniciativas legislativas del Senado) del Reglamento del Congreso de los Diputados y 108 (proposiciones de ley del Senado) del Reglamento del Senado. Los vicios expuestos afectan de forma grave y esencial al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, que no pueden presentar y defender alternativas a lo que, sorpresivamente, se introdujo como enmienda en el Senado: los senadores vieron hurtada la posibilidad de ejercer sus funciones constitucionales correctamente; y los diputados tampoco pudieron desempeñar correctamente su función. En definitiva, la inobservancia de las reglas del procedimiento legislativo, a través de un uso indebido del derecho de enmienda que afecta a los derechos reconocidos por el art. 23 CE, ha alterado de modo sustancial el proceso de formación en el seno de las Cámaras y, en consecuencia, vicia de inconstitucionalidad la ley resultante de dicho proceso.

3. Por providencia de 8 de octubre de 2013 el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se produjo el día 18 de octubre de 2013.

4. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el 18 de octubre de 2013, se personó en el recurso en nombre del Gobierno, y solicitó una prórroga del plazo otorgado para formalizar el escrito de alegaciones.

Por providencia de 21 de octubre de 2013, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado, tenerlo por personado en la representación que ostenta y otorgarle una prórroga de ocho días respecto al plazo concedido por providencia de 20 de septiembre de 2011, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. Por escrito registrado el 23 de octubre de 2013, el Presidente del Senado notificó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, de encomendar la representación y defensa de la Cámara al Letrado de las Cortes Generales y jefe de la asesoría jurídica del Senado don Fernando José Santaolalla López y de comunicar dicho acuerdo al Tribunal Constitucional y al Congreso de los Diputados.

Por escrito registrado el día 23 de octubre de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados notificó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, de ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC y de remitir la documentación a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

6. Por escrito registrado el 4 de noviembre de 2013 el Letrado de las Cortes Generales y jefe de la asesoría jurídica del Senado, en nombre y representación de la Cámara, formuló las siguientes alegaciones:

a) Se advierte inicialmente que, según el acuerdo de la Mesa de la Cámara de comparecencia, las alegaciones del representante procesal del Senado se limitan a refutar la imputación de vulneración de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho de enmienda en la tramitación y aprobación parlamentaria de la disposición, sin que el silencio sobre las demás cuestiones deba interpretarse como muestra a favor o en contra de las mismas.

b) Tras relatar en detalle los antecedentes de hecho de la citada cuestión, el Letrado de las Cortes Generales en representación del Senado expone, en los siguientes términos, la práctica seguida por el Senado a partir de la STC 119/2011, de 5 de julio, a efectos de su cumplimiento. El Senado ha configurado un procedimiento específico: la Mesa del Senado delega en el Presidente la calificación material de las enmiendas, sin perjuicio de que sus acuerdos en esta materia puedan someterse a la reconsideración de la Mesa en virtud del art. 36.2 del Reglamento del Senado. Todas las enmiendas presentadas son revisadas desde este punto de vista por los Letrados correspondientes, que advierten sobre sus posibles excesos respecto al ámbito material del proyecto. Y la Presidencia decide luego ejerciendo las facultades delegadas de calificación.

El escrito de alegaciones señala que son numerosas las enmiendas que han sido inadmitidas desde esta perspectiva tanto en la IX legislatura como en la X y que también se han dado casos de solicitudes de reconsideración de enmiendas inadmitidas que han sido resueltas por la Mesa del Senado. Asimismo, está prevista la comprobación de la congruencia material de las enmiendas que se presenten en fase de ponencia, de comisión y de pleno. El Letrado de las Cortes Generales señala que el Senado es muy consciente de los problemas que pueden producirse con enmiendas que se separen netamente del ámbito regulado en un proyecto o proposición de ley: por ello, concluye, si la enmienda núm. 105 del Grupo Popular y la posterior transaccional fueron admitidas a trámite, fue porque se apreció que las mismas superaban este test de mínima compatibilidad material con el resto del proyecto de ley remitido por el Congreso de los Diputados. Se concluye, por tanto, que el Senado cumplió en todo momento con las consecuencias derivadas de la STC 119/2011.

c) El Letrado de las Cortes Generales en representación del Senado señala a continuación que, para examinar la cuestión de la supuesta desconexión material del proyecto de ley entonces en tramitación y la posterior enmienda aprobada en el Senado, debe partirse de su objeto y contenido. La citada Ley tenía y tiene como objetivo fomentar el mercado de alquiler de viviendas, frente al predominio actual de la propiedad inmobiliaria: a tal efecto modifica la Ley de arrendamientos urbanos, la de enjuiciamiento civil y añade nuevas normas sobre la materia. Por su parte, la enmienda en cuestión, se refiere al

régimen aplicable a las ayudas de los planes estatales de vivienda y renta básica de emancipación. La disposición adicional segunda cuenta, en los apartados c) y d), con inequívocas referencias al «mantenimiento de las ayudas del programa de inquilinos», a las «nuevas líneas de ayudas del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de viviendas» y al «Plan Estatal de Fomento del Alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016». Referencias parecidas al fomento del alquiler de viviendas se encontraban en la justificación de la enmienda original núm. 105, que ha de entenderse que se mantiene en la transaccional que la sustituyó.

d) Seguidamente, el Letrado de las Cortes Generales recuerda la jurisprudencia constitucional sobre esta materia, la cual solo declara las enmiendas inadmisibles a trámite por incongruencia material cuando se produce una «falta absoluta de conexión» (STC 119/2011, FJ 7) de aquellas con una iniciativa legislativa. Además, la Mesa de la Cámara, como órgano al que reglamentariamente le corresponde efectuar el análisis de las enmiendas presentadas, «debe contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate» (STC 119/2011, FJ 7). Basta que la Mesa aprecie la existencia de una «conexión mínima» entre aquellas para la admisión a trámite de la enmienda en cuestión, «pues solo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda», lo que no ocurre en el presente caso. Esa doctrina se ha visto confirmada por las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 204/2011, de 15 de diciembre; 209/2012, de 14 de noviembre; 234/2012, de 13 de diciembre, y 132/2013, de 5 de junio.

El escrito recuerda que el Grupo Socialista en el Senado admitió en su escrito que «acaso de manera muy tangencial» sí se daba la relación material entre la enmienda 105 y el proyecto de ley, lo que venía a constituir un reconocimiento tácito del mínimo de conexión objetiva que reclama ese Tribunal.

e) El Letrado de las Cortes Generales en representación del Senado rechaza los supuestos vicios denunciados que habrían afectado de forma grave y esencial al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, que no podrían presentar y defender alternativas. Señala que la tramitación de las enmiendas se ha hecho de acuerdo con lo que establece el procedimiento legislativo del Senado (arts. 107 y 115 del Reglamento de la Cámara): las enmiendas se atuvieron en tiempo y forma a lo que exige el Reglamento del Senado. Y es manifiestamente inexacta la afirmación de que los parlamentarios no puedan presentar y defender alternativas ante las enmiendas admitidas a trámite o no pudieron desempeñar correctamente su función: durante el debate de cualquier enmienda, en comisión y en pleno, los parlamentarios contrarios a la misma pueden exponer públicamente su oposición, pueden votar en contra y pueden convertir en voto particular el texto anterior a la enmienda, voto particular que puede debatirse y votarse en pleno. Por su parte, el Congreso de los Diputados debe debatir antes de votar sobre las enmiendas del Senado, en el trámite del art. 90.2 CE, lo que ofrece una nueva oportunidad para testimoniar cualquier crítica u oposición. Por ello, concluye el Letrado, lo que pretenden los recurrentes sí que comportaría una lesión del derecho de participación política de los autores de las enmiendas, pues, salvada la conexión material con el proyecto y cumplidos los requisitos formales, los parlamentarios y los grupos parlamentarios tienen una facultad de presentación de enmiendas, sin la cual quedaría mermada la potestad legislativa de la representación popular que el Parlamento encarna (art. 66.2 CE). El ius enmendandi es un instrumento de ejercicio de la función legislativa.

7. Por escrito registrado el 18 de noviembre de 2013 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, formuló las siguientes alegaciones:

a) La primera alegación razona la inadmisibilidad parcial del recurso de inconstitucionalidad. Señala que en el recurso solo se argumenta la inconstitucionalidad de la modificación del régimen de subsidiación de préstamos, esto es, del apartado a) de la disposición adicional segunda. Ninguna mención se hace al resto de los apartados de la norma impugnada. Como respecto a esos preceptos el recurso no levanta la carga de fundamentar su pretensión y colaborar con la justicia del Tribunal Constitucional en los

términos que exige la doctrina constitucional, se solicita la inadmisión del recurso en relación con los apartados b), c) y d) de la disposición adicional segunda.

b) El Abogado del Estado comienza rechazando la conceptualización de la subsidiación de los préstamos de viviendas de protección oficial que realiza el recurso: dicha subsidiación consiste en una ayuda cuyo importe se descuenta de la cuantía del préstamo hipotecario convenido que el beneficiario ha formalizado con una entidad de crédito colaboradora con los planes estatales de vivienda. Para poder obtener la ayuda estatal, el beneficiario debe cumplir determinados requisitos relacionados con el nivel de ingresos y situación familiar en la que se encuentre. El periodo de tiempo inicial para poder percibir la ayuda, en cualquiera de los planes estatales de vivienda a los que se refiere el recurso de inconstitucionalidad, es de cinco años: ese periodo «podrá» ser ampliado por el mismo importe inicialmente concedido, por otro periodo de la misma duración mínima (art. 18.2 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, relativo al plan estatal 2002-2005; art. 23.2 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, relativo al plan estatal 2005-2008; art. 43.3 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012). De ello se deduce, según el Abogado del Estado, que la renovación no tiene carácter automático o vinculante para la Administración, sino sustantividad propia y genera un nuevo procedimiento administrativo dirigido a la ampliación del periodo de subsidiación por otros cinco años. De hecho, la renovación debe ser solicitada por el propio beneficiario, quien debe acreditar de nuevo que cumple en ese momento todas las condiciones para poder obtener la prórroga de la subsidiación; en suma, se trata de un nuevo reconocimiento de la ayuda, mediante una nueva resolución, que la Administración puede o no conceder. Configurada así la renovación de la subsidiación del préstamo, la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 solo afecta a aquellos reconocimientos, tanto de nuevas subsidiaciones como de aquellas renovaciones, que deben acreditar ex novo los requisitos que se fijan en cada uno de los planes estatales de vivienda. Por lo tanto, los nuevos reconocimientos de subsidiación y las renovaciones de la subsidiación de préstamos no son derechos adquiridos sino expectativas de derecho. Por esa razón no existe vulneración alguna del principio de interdicción de la retroactividad de las normas ni del art. 33 CE. Lo que sí constituye una situación jurídica consolidada, no afectada por la Ley, es el periodo inicial de cinco años de ayuda de subsidiación reconocida a los adquirentes de viviendas protegidas.

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

d) El Abogado del Estado también rechaza la alegada vulneración del art. 33.3 CE, por cuanto falta el presupuesto de base, la privación de un derecho, en los términos del art. 1 de la Ley de expropiación forzosa. Señala que la jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, ha admitido la inexistencia de derechos indemnizatorios a cargo de las Administraciones públicas cuando las modificaciones normativas alteran situaciones jurídicas preexistentes no consolidadas, y que no procede indemnización cuando el derecho reconocido por la norma no está aún patrimonializado. Y pone como ejemplo la STC 6/1986, en la que el Tribunal Constitucional sentó el principio de que las normas que establecen exenciones o reducciones tributarias crean ciertamente situaciones jurídicas individualizadas a favor de los beneficiarios, pero el llamado derecho a la exención o bonificación tributarias es simplemente un elemento de la relación jurídica obligacional que vincula a la Administración y al contribuyente y no un derecho incorporado al patrimonio de los titulares. Partiendo de esa Sentencia, el Tribunal Supremo consolidó una jurisprudencia firme, según la cual no son «derechos adquiridos» las meras

condiciones reglamentarias a las situaciones de ventaja que pudieran derivarse potencialmente del derecho objetivo, ya que tales «derechos», por definición, no pueden ser derechos subjetivos o situaciones jurídicas individualizadas de poder concreto a consecuencia de una norma objetiva, sino a través de un acto jurídico singular que los confiere. Esa doctrina es aplicable a toda la legislación de vivienda protegida (estatal y autonómica) de acuerdo con la cual, en materia de vivienda de protección oficial, los adquirentes de viviendas no tienen derechos individuales, sino solo expectativas de derechos en relación con los beneficios o el estatuto jurídico especial de tales viviendas. Solo existe un acto declarativo de derechos: la concesión inicial de la ayuda. La normativa aplicable no crea un acto declarativo de derecho a la renovación automática de la ayuda.

e) Finalmente, el Abogado del Estado examina la alegada vulneración de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho de enmienda en la tramitación y aprobación parlamentaria de la disposición. Tras reproducir la justificación de la enmienda al proyecto de ley introducida en el Senado, rechaza que sea aplicable el criterio seguido en la STC 119/2011 por varios motivos. En primer lugar, por motivos de carácter procedimental, en cuanto que no se ha acreditado el planteamiento de la cuestión de la calificación de la enmienda a la mesa del Senado, sin que los recurrentes, Diputados del Congreso, puedan considerarse legitimados para alegar una vulneración del art. 23.2 CE. En la STC 119/2011 el Tribunal Constitucional dio amparo a los Senadores porque acreditaron que la Mesa del Senado no había apreciado la desconexión entre el objeto de la enmienda y la norma que se estaba tramitando, al concluir que se había vulnerado el art. 23 CE, sin pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma. En el presente caso se esgrime la inconstitucionalidad de una norma por la alegada falta de conexión, sin acreditar ninguna vulneración del derecho previsto en el artículo 23 a los demandantes y con la pretensión de que esta alegada razón sea suficiente para declarar inconstitucional una ley.

También se alega que la doctrina constitucional de la STC 119/2011 no es aplicable en este caso, pues existe una conexión entre el objeto del proyecto de ley y la enmienda propuesta y aprobada en el Senado. La Ley tiene por objeto disponer una serie de medidas para favorecer el alquiler, en un contexto de crisis económica en el que la dificultad de obtener financiación y la falta de recursos de las familias dificultan el acceso a las viviendas. Y la justificación de la enmienda se refiere a que los compromisos de gasto y obligaciones en materia de ayudas a la vivienda, provenientes de planes estatales anteriores, por su cuantía y duración –algunas hasta el año 2038– resultan insostenibles en un marco de restricciones presupuestarias y contribuyen al incremento automático del déficit, razones que justifican su limitación con carácter extraordinario. Así pues, el Abogado del Estado señala que el ahorro de recursos, como consecuencia de los ajustes en la subsidiación de préstamos, además de reducir el déficit, permite reorientar la política de vivienda pasando de un modelo que fomentaba la construcción y la adquisición de viviendas hacia otro que pone el énfasis en el alquiler y la rehabilitación de viviendas y edificios. Los ajustes aprobados también tienen en cuenta la bajada sustancial de los tipos de interés hipotecarios y de los precios de los alquileres en España. Los subsidios a los préstamos nacieron en un contexto hipotecario y de precios de la vivienda que nada tiene que ver con la situación actual. El plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 y los anteriores se basaban en una lógica de planificación muy rígida que genera compromisos a muy largo plazo, que impide el control del presupuesto, produciendo «herencias» que se trasladan hacia el futuro de forma inflexible. Los ajustes introducidos en la Ley 4/2013 permiten cambiar el estado de cosas, a través del fomento del alquiler.

Por todo ello, suplica que se inadmita el recurso respecto a los apartados b), c) y d) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, desestimándolo en lo demás, o, subsidiariamente, lo desestime en su integridad.

8. Por providencia de 20 de octubre de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es 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.

Las tachas de inconstitucionalidad que se oponen a la mencionada disposición son de carácter sustantivo y procedimental: vulneración de los arts. 9.3 (principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales) y 33.3 CE (garantías frente a la expropiación forzosa) e infracción del procedimiento legislativo, al haberse introducido el precepto mediante una enmienda en el Senado sin conexión con las materias contenidas en el proyecto de ley previamente aprobado por el Congreso, que afectaría a diversos preceptos constitucionales (arts. 1.1, 1.2, 23.2, 66.1, 66.2, 87.1, 88, 89 y 90.2 CE) en relación con los arts. 123 y 125 del Reglamento del Congreso de los Diputados y art. 108 del Reglamento del Senado.

2. Antes de responder a las tachas de inconstitucionalidad planteadas, debemos precisar, por un lado, el objeto de este recurso de inconstitucionalidad y, por otro, el orden de enjuiciamiento de las causas de inconstitucionalidad alegadas en la demanda.

a) La delimitación del objeto de este proceso exige una precisión previa, pues la representación procesal del Gobierno sostiene que la impugnación de una parte de los apartados recurridos —en concreto, los apartados b), c) y d)— de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 ha de ser inadmitida al no haberse levantado debidamente la carga de fundamentar la inconstitucionalidad que se denuncia. Esta objeción no puede ser acogida. Aunque los motivos de inconstitucionalidad de carácter sustantivo que articula el recurso se refieren solo a las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos contempladas en el apartado a) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, lo cierto es que el vicio de carácter procedimental se imputa a la disposición adicional segunda en su totalidad, pues se le reprocha haber sido incorporada al procedimiento legislativo de forma irregular. Por lo tanto, el objeto del presente recurso se proyecta sobre la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, si bien tendremos en cuenta que la carga alegatoria respecto a los motivos de inconstitucionalidad de carácter sustantivo solo se ha cumplido con respecto a su apartado a).

b) En cuanto al orden de enjuiciamiento de los motivos de inconstitucionalidad aducidos, comenzaremos con la pretensión impugnatoria vinculada a la existencia de un vicio en el procedimiento legislativo, ya que su examen es prioritario en el orden de nuestro enjuiciamiento, toda vez que la cuestión de la constitucionalidad formal de la norma impugnada ha de ser previa al enjuiciamiento de su constitucionalidad material, de modo que, si se estimaran las alegaciones relativas al uso indebido del derecho de enmienda, resultaría innecesario el examen de las restantes alegaciones (STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 3).

3. Según su exposición de motivos, la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas tiene «el objetivo fundamental de flexibilizar el mercado del alquiler para lograr la necesaria dinamización del mismo, por medio de la búsqueda del necesario equilibrio entre las necesidades de vivienda en alquiler y las garantías que deben ofrecerse a los arrendadores para su puesta a disposición del mercado arrendatario». Para ello modifica un conjunto de preceptos de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, y de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil. Por su parte, la norma impugnada en este proceso —la disposición adicional segunda— contiene el régimen aplicable, a partir de la entrada en vigor de la Ley, a las ayudas de subsidiación de préstamos, ayudas estatales directas a la entrada y subvenciones reguladas en los planes estatales de vivienda cuyos efectos se mantengan a la entrada en vigor de esta Ley y a las ayudas de renta básica de emancipación establecidas por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre. La disposición adicional segunda tiene la siguiente redacción:

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

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

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

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

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

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

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

4. Tal y como quedó reflejado en los antecedentes de hecho de esta resolución, los Diputados recurrentes sostienen que el contenido de la enmienda núm. 105 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, de la que trae causa la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, nada tiene que ver con el mercado de alquiler o su fomento y flexibilización. En cambio, tanto el Abogado del Estado como el Letrado de las Cortes Generales en representación del Senado rechazan la falta absoluta de conexión, en los términos de la STC 119/2011.

A lo anterior el Abogado del Estado añade, por un lado, que no se ha acreditado el planteamiento de la cuestión de la calificación de la enmienda como «no congruente» ante el Senado y, por otro, que los recurrentes —Diputados del Congreso— no pueden considerarse legitimados para alegar una vulneración del art. 23.2 CE. Estas objeciones deben ser examinadas antes de entrar en el fondo de la infracción alegada.

Las dos mencionadas objeciones del Abogado del Estado deben ser rechazadas. La primera, porque la representación procesal del Senado reconoce —y la documentación aportada así lo corrobora— que tanto el Grupo Parlamentario Socialista en el Senado como el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado Convergència i Unió dirigieron diversos escritos a la Mesa del Senado solicitando que se declarase la no congruencia de la enmienda controvertida y su inadmisión a trámite. Y la segunda, porque en nuestro ordenamiento constitucional la legitimación procesal de los Diputados o Senadores para interponer recursos de inconstitucionalidad no está limitada en forma alguna [arts. 162.1 a) CE y 32.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC]. Este Tribunal realiza una interpretación flexible de la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad contenida en el art. 32 LOTC, pues dicha legitimación se encuentra fundamentalmente al servicio de la depuración del ordenamiento jurídico (por todas, SSTC 110/2011, de 22 de junio, FJ 2; y 239/2012, de 13 de diciembre, FJ 2), en coherencia con el objeto y finalidad misma del recurso de inconstitucionalidad, de carácter abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento. Por ello, dicha legitimación ha sido entendida en los

mismos términos y con la misma amplitud para todos los sujetos contemplados en el art. 32 LOTC, al haberles sido reconocida a cada uno de ellos «no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional» [entre otras, SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 3; 180/2000, de 19 de junio, FJ 2 a); 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 2, y 96/2002, de 25 de abril, FJ 3]. En fin, de acuerdo con nuestra doctrina contenida en las SSTC 119/2011, de 5 julio; 136/2011, de 13 septiembre; 204/2011, de 15 diciembre; 209/2012 de 14 noviembre, y 59/2015, de 18 de marzo, y atendiendo al citado objeto mismo del recurso de inconstitucionalidad, corresponde aquí garantizar la primacía de la Constitución (art. 27.1 LOTC) y asegurar en concreto el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema. Debe así rechazarse la citada objeción de procedibilidad.

5. Así pues, debemos acudir a la doctrina establecida por este Tribunal sobre el derecho de enmienda de los parlamentarios. Esa doctrina está recogida en las SSTC 119/2011, de 5 julio, FJ 6, y 136/2011, de 13 septiembre, FJ 7 y aplicada en las posteriores SSTC 176/2011, de 8 de noviembre; 209/2012, de 14 de noviembre; 132/2013, de 5 de junio, y 120/2014, de 17 de julio. Todas ellas dieron respuesta a recursos planteados, entre otros motivos, por infracciones del procedimiento legislativo similares a la que aquí interesa. Esa doctrina fue sintetizada en la reciente STC 59/2015, FJ 5, en los siguientes términos:

«a) En el ejercicio del derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe respetarse una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado, so pena de afectar, de modo contrario a la Constitución, tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras.

b) Para determinar si concurre tal conexión material u homogeneidad mínima entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará en todo caso con un amplio margen de valoración, pues de lo contrario el procedimiento legislativo se vería atrapado en unas reglas tan rígidas que pueden convertir el debate parlamentario en un procedimiento completamente reglado. Esto significa que los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate, debiendo éstos pronunciarse de forma motivada acerca de la conexión, de suerte que 'sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa' (STC 119/2011, FJ 7).»

6. Partiendo de las anteriores consideraciones, procede examinar si se ha infringido, como alega la demanda, el procedimiento legislativo por un uso indebido del derecho de enmienda.

a) En primer lugar, debemos considerar cuál ha sido la valoración de los grupos parlamentarios y del órgano que reglamentariamente tiene encomendado el examen de las enmiendas.

La admisión de la enmienda núm. 105 del Grupo Popular, que dio lugar a que se añadiera la disposición adicional segunda que se impugna, fue objeto de un examen previo

y específico por parte del órgano que tiene encomendada esta función, la Mesa del Senado, la cual, como se expone en el escrito de alegaciones de dicha Cámara, ha delegado la calificación material de las enmiendas en su Presidente.

Ello es precisamente, como ya señalamos en la STC 59/2015, FJ 6, consecuencia de un nuevo procedimiento aprobado para dar cumplimiento a la doctrina contenida en la STC 119/2011 en relación con la calificación de las enmiendas. Dicho procedimiento se aplica a la presentación de propuestas de modificación a una iniciativa legislativa, una vez concluido el plazo de presentación de enmiendas, recogido en el acta de la reunión de la Mesa del Senado del 9 de octubre de 2012.

Por lo que aquí importa, en dicho procedimiento, una vez finalizado el plazo de presentación de enmiendas, el Presidente del Senado, por delegación conferida por la Mesa de la Cámara, procede a calificar e inadmitir de forma motivada las enmiendas que incumplan los requisitos para su tramitación, abriéndose la posibilidad de que los grupos parlamentarios o senadores afectados puedan solicitar la reconsideración del acuerdo correspondiente a la Mesa, en virtud del art. 36.2 del Reglamento del Senado.

Durante el proceso dos grupos parlamentarios suscitaron la cuestión de que la enmienda núm. 105 carecía de congruencia material, tal como consta en la documentación adjuntada por el representante procesal del Senado. El Grupo Parlamentario Socialista dirigió con fecha de 22 de abril de 2013 un escrito a la Mesa del Senado solicitando que ésta declarase la no congruencia de la enmienda núm. 105 y por lo tanto fuera inadmitida a trámite. Asimismo, el mismo grupo dirigió una solicitud idéntica el día 24 de abril, ratificándose en su solicitud anterior, ampliándola entonces a la enmienda transaccional formulada sobre la enmienda núm. 105 por el Grupo Parlamentario Popular en el curso de la sesión de la Comisión de Fomento celebrada el día 22 de abril. Igualmente, el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado Convergència i Unió solicitó en escrito de 19 de abril de 2013 dirigido al Presidente del Senado la no admisión a trámite de la enmienda núm. 105 «por no cumplir con las exigencia de conexión y homogeneidad entre la enmienda y los textos a enmendar, de acuerdo con el artículo 90.2 de la CE, tal como se deriva de la sentencia 119/2011, de 5 de julio, del Tribunal Constitucional»; en un nuevo escrito de 23 de abril de 2013, este mismo grupo parlamentario solicitó también que no fuera admitida la incorporación del mencionado texto al texto del proyecto de ley aprobado por la Comisión.

A la luz de nuestra doctrina (STC 59/2015, FJ 6) son datos de relevancia para nuestro enjuiciamiento tanto el hecho de que dos grupos parlamentarios suscitasen formalmente la cuestión de la carencia de congruencia material de la enmienda núm. 105 del Grupo Parlamentario Popular, como que el presente recurso de inconstitucionalidad haya sido interpuesto por un grupo de parlamentarios aduciendo precisamente el uso indebido del derecho de enmienda como motivo de inconstitucionalidad.

Al mismo tiempo este Tribunal Constitucional ha reiterado que el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar el análisis de congruencia material de las enmiendas al articulado cuenta con un amplio margen de valoración y que debe valorar, siquiera de forma sucinta, si concurre o no una conexión mínima, de suerte que «sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa» (STC 119/2011, FJ 7).

El Letrado de las Cortes Generales en representación del Senado señala que la Mesa de esa Cámara, mediante acuerdo, adoptado por mayoría, resolvió con fecha de 30 de abril desestimar las solicitudes de declaración de no congruencia y de inadmisión a trámite de las enmiendas impugnadas, y que en su motivación se destacó que la enmienda original y la transaccional que la sustituyó se referían claramente al objeto del proyecto de ley y que la inadmisión solo se debería haber producido si mediase una falta absoluta de conexión con dicho objeto, según exige la doctrina del Tribunal Constitucional.

Como señalamos en la STC 59/2015, FJ 6, el examen de la práctica seguida en el Senado a partir de la publicación de la citada STC 119/2011 permite comprobar que este órgano tiene en cuenta nuestra doctrina. En el presente caso cabe constatar, además, que la Mesa del Senado ha valorado de forma expresa la congruencia o no de la enmienda núm. 105 con el objeto del proyecto de ley y ha descartado la inadmisión, al apreciar, en aplicación de nuestra doctrina, la inexistencia de una falta absoluta de conexión.

b) En segundo lugar, debemos examinar si, pese al control ejercido por la Mesa del Senado, la introducción de la enmienda núm. 105 (que dio lugar a la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013) adoleció de una ausencia «mínima» de homogeneidad con el texto enmendado, constituyendo así un uso indebido del derecho de enmienda, lo que podría alcanzar relevancia constitucional si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras, en los términos establecidos por nuestra doctrina.

El proyecto de ley tramitado en las Cortes Generales tenía como objeto una serie de medidas dirigidas a flexibilizar y fomentar el alquiler de viviendas, modificando para ello diversos textos legales (principalmente la legislación de arrendamientos urbanos y la de enjuiciamiento civil).

Las ayudas financieras contempladas en la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado tienen, ciertamente, una estructura y un contenido heterogéneo. Abarcan la subsidiación de préstamos hipotecarios (ayudas que pueden aplicarse tanto a la adquisición de vivienda protegida como a la promoción de viviendas para la venta y para el arrendamiento), las subvenciones a la adquisición de viviendas (ayudas a la entrada), a la rehabilitación de viviendas y a los programas de inquilinos, así como la renta básica de emancipación. Con independencia de sus modalidades, todas esas ayudas giran en torno a la vivienda y se dirigen a fomentar ya sea la promoción de vivienda (para venta o arrendamiento), el acceso a la vivienda en régimen de propiedad o de alquiler y su rehabilitación con vistas a su uso o su puesta en el mercado. Su tratamiento conjunto se basa en que en su mayor parte, con la única salvedad de la renta básica de emancipación, estaban previstas en los planes estatales de vivienda vigentes hasta entonces. Ello no es obstáculo, claro está, para que, dependiendo de su mayor o menor coherencia o sintonía con la política de flexibilización y fomento del alquiler de viviendas que quiere articular el proyecto de ley, el tratamiento jurídico que se les dispense sea diferenciado, y que por una parte se opte por suprimir algunas de las ayudas existentes mientras que por otra parte se mantengan otras hasta que se regulen las líneas del nuevo plan estatal que será operativo en el periodo 2013-2016. Al fin y al cabo, tanto la supresión de las ayudas existentes a la adquisición o promoción de viviendas como el mantenimiento de otras refuerzan la opción política de fomento del alquiler que expresa el proyecto de ley presentado en las Cortes Generales, sin que pueda afirmarse la conexión material de la referida enmienda por lo que respecta a las ayudas que se mantienen y al mismo tiempo negársela en relación con las ayudas que se suprimen. Todo ello resulta jurídica y políticamente coherente con los objetivos de la Ley, que precisamente pretende revertir una situación del mercado inmobiliario español que, según su exposición de motivos, «se caracteriza por una alta tasa de propiedad y un débil mercado del alquiler».

Nuestra doctrina reconoce a los órganos de gobierno de las Cámaras «un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate», de suerte que «sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa» (STC 119/2011, FJ 7). Asimismo hemos declarado que el examen de la posible vulneración constitucional debe cohonestarse con «la necesaria flexibilidad en el procedimiento legislativo y el papel de control que a los órganos de gobierno corresponde y del que el proceso constitucional es siempre subsidiario» (STC 59/2015, FJ 6). Lo que no exige nuestra doctrina es que las enmiendas deban responder a la misma finalidad concreta que las medidas contenidas en el proyecto de ley presentado en el Senado. En el presente caso y a la luz de lo expuesto,

no puede afirmarse que exista una total falta de homogeneidad o desconexión, en los términos alegados por los recurrentes.

Al no concurrir el pretendido uso indebido del derecho de enmienda tampoco es necesario ya examinar si, como consecuencia del defecto denunciado, se ha alterado de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras o se ha lesionado el derecho de los parlamentarios a ejercer sus funciones en el marco del procedimiento legislativo establecido por la Constitución.

Por todo ello, este primer motivo de inconstitucionalidad debe ser rechazado.

7. Los Diputados recurrentes alegan también que el contenido del apartado a) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 establece una retroactividad auténtica o de grado máximo y que, al afectar a situaciones ya perfeccionadas, vulnera el principio constitucional de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Por su parte, el Abogado del Estado señala que no concurre ninguno de los requisitos propios de ese principio constitucional.

Para responder a esta tacha de inconstitucionalidad debemos recordar nuestra doctrina sobre el principio contemplado en el art. 9.3 CE, sintetizada en la reciente STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 4:

«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 art. 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).»

8. Pues bien, no puede prosperar esta denuncia de vulneración del principio de irretroactividad contemplado en el art. 9.3 CE, sustancialmente porque, frente a lo que sostienen los recurrentes, el apartado a) de la disposición adicional segunda no proyecta sus efectos hacia el pasado. De acuerdo con la STC 42/1986, de 10 de abril, FJ 3: «lo que

se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad, entendida como 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, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir».

Para llegar a esta conclusión debemos examinar brevemente lo que establece el apartado en sus cuatro párrafos, en conexión con el régimen vigente de las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos (regulado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012).

Resulta evidente que lo que establecen los dos primeros párrafos no tiene carácter retroactivo, pues el primero confirma el mantenimiento de las ayudas ya reconocidas que se vinieran percibiendo, y el segundo arbitra un régimen transitorio en relación con las ayudas reconocidas con anterioridad al 15 de julio de 2012 que cuenten con la conformidad del Ministerio de Fomento (a quien le corresponde la competencia, tras la supresión, en octubre de 2010, del Ministerio de la Vivienda) con el préstamo, pero que éste no hubiera sido todavía formalizado por el beneficiario, para que dentro de un plazo de tiempo procedan a formalizarlo.

Mediante el tercer párrafo del apartado a) se suprimen el resto de las ayudas reconocidas en el marco de los planes estatales de vivienda. El alcance de las «ayudas reconocidas» que se suprimen debe interpretarse sistemáticamente en el contexto del apartado a) y a la luz de la normativa vigente aplicable a las ayudas de los planes estatales de vivienda: ello permite concluir que las ayudas suprimidas son aquellas que, aun contando con el reconocimiento por el órgano competente de las Comunidades Autónomas, carecen de la conformidad del Ministerio de Fomento con el préstamo. En efecto, la normativa aplicable a las ayudas de los planes estatales de vivienda establece un doble requisito o una doble intervención administrativa para la efectividad de las ayudas: la preceptiva autorización o, en su caso, el reconocimiento previo del derecho a la subsidiación por parte de las Comunidades Autónomas y la conformidad del Ministerio de Fomento a la condición de préstamo convenido. El órgano competente de la Comunidad Autónoma verifica «el cumplimiento de los requisitos que en cada caso habilitan para acceder a dichas ayudas, dentro de las condiciones y límites cuantitativos establecidos en este Real Decreto, y según lo acordado en los correspondientes convenios de colaboración suscritos entre ambas Administraciones» (art. 13.2 del Real Decreto 2066/2008). Pero la ayuda no es efectiva mientras el Ministerio de Fomento no haya dado su conformidad al préstamo convenido, antes o después de la formalización del préstamo (art. 14.5 del Real Decreto 2066/2008). De la normativa aplicable se desprende, por tanto, 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. Lo que establece el párrafo tercero del apartado a) es que, a partir de la entrada en vigor de la Ley, ni las Comunidades Autónomas podrán reconocer nuevas ayudas ni el Ministerio de Fomento podrá ya otorgar su conformidad a préstamos convenidos, con lo cual deberán denegarse tanto las solicitudes de ayudas presentadas ante las Comunidades Autónomas como las solicitudes ya aprobadas («reconocidas») por éstas que no cuenten con la conformidad del Ministerio de Fomento al préstamo convenido. Nada de ello implica una regulación de efectos jurídicos ya producidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2013.

Finalmente, el párrafo cuarto impide el nuevo reconocimiento de ayudas vía concesión, renovación, prórroga, subrogación u otro tipo de actuación contemplada en los planes estatales de vivienda. Los recurrentes se centran especialmente en el supuesto de las renovaciones, y a él dirigiremos nuestra atención. Con arreglo al régimen establecido por la normativa aplicable «[l]a subsidiación se concederá por un período inicial de 5 años, que podrá ser renovado durante otro período de igual duración y por la cuantía que corresponda», con arreglo a dos condiciones básicas: que el beneficiario de la subsidiación solicite su renovación dentro del quinto año del periodo inicial y que acredite que sigue

reuniendo las condiciones requeridas para la concesión de la ayuda, si bien se admite una cierta oscilación de los ingresos familiares en el momento de la solicitud de renovación con respecto a los acreditados inicialmente (art. 43.3 del Real Decreto 2066/2008). Del tenor del citado artículo 43.3 («podrá») se deduce que la concesión de la renovación no es un acto reglado y que, en consecuencia, el beneficiario de la ayuda no tiene derecho a su renovación. Pues bien, de acuerdo con la disposición impugnada en este proceso, las solicitudes de renovación presentadas y no resueltas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2013, así como las solicitudes que se presenten con posterioridad, pasan a regirse por ese nuevo texto legal, que excluye la renovación. El párrafo cuarto del apartado a) regula, por tanto, unas situaciones jurídicas aún no producidas, con una clara vocación de futuro, al no existir un derecho subjetivo a la renovación incorporado al patrimonio del beneficiario de las ayudas de subsidiación con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2013.

En suma, procede excluir la presencia de efectos retroactivos constitucionalmente prohibidos en el apartado a) de la disposición impugnada, ya que su regulación se proyecta a los efectos futuros de situaciones jurídicas que aún no se han producido.

Al no concurrir el presupuesto de hecho del que parte la alegada vulneración del principio constitucional contemplado en el art. 9.3 CE tampoco es necesario ya examinar si, como consecuencia del pretendido efecto retroactivo de la disposición impugnada, se han restringido derechos individuales incorporados al patrimonio jurídico de los beneficiarios de las ayudas.

Por ello, este segundo motivo de inconstitucionalidad debe ser rechazado.

9. Los Diputados recurrentes alegan también la vulneración del art. 33.3 CE. A su juicio, la disposición impugnada tiene contenido expropiatorio, pues estaría privando del derecho a la renovación de las ayudas de subsidiación. La vulneración denunciada consistiría en la inobservancia de las garantías que el art. 33.3 CE impone a las expropiaciones forzosas, y que este Tribunal ha extendido también a las expropiaciones legislativas. Por su parte, el Abogado del Estado rechaza el punto de partida de la denuncia de la demanda, la pretendida privación de un derecho.

También esta alegada vulneración debe descartarse por inexistencia del presupuesto de base imprescindible para que entre en juego la protección que dispensa el precepto constitucional invocado. Tal como hemos señalado antes, de la normativa aplicable se desprende que la renovación de las ayudas de subsidiación no es automática, sino que es preciso que el beneficiario de la subsidiación solicite su renovación dentro del quinto año del periodo inicial y que acredite que sigue reuniendo las condiciones requeridas para la concesión de la ayuda. Quien disfrutaba de una ayuda de subsidiación al amparo del Real Decreto 2066/2008 no tenía un derecho subjetivo a la renovación, sino una mera expectativa de renovación en cuanto que cumpliera las condiciones exigidas por la normativa. Esa mera expectativa se tiene que consolidar mediante el correspondiente acto declarativo de derechos —en este caso la decisión de autorizar la renovación— adoptado por el órgano administrativo competente. En consecuencia, cuando se modifican las condiciones de obtención de la renovación o simplemente se suprime esa posibilidad, los beneficiarios de ayudas de subsidiación no pueden oponer un derecho subjetivo o un interés legítimo de carácter patrimonial incorporado a su patrimonio. Por tanto, debemos declarar que la disposición impugnada no priva de derechos subjetivos o intereses legítimos de carácter patrimonial incorporados al patrimonio jurídico de los beneficiarios de las ayudas y, por tanto, no resulta aplicable la protección constitucional que contempla el art. 33.3 CE.

Por ello, este tercer motivo de inconstitucionalidad debe ser rechazado.

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 el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintidós de octubre de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5108-2013

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros en la que se sustenta la Sentencia manifiesto mi discrepancia con el fallo, que, en mi opinión, hubiera debido ser parcialmente estimatorio y declarar la inconstitucionalidad del último párrafo de la letra a) de la disposición impugnada, en cuanto elimina la posibilidad de que las ayudas concedidas pudieran ser renovadas.

Mi discrepancia no se funda en la argumentación expresa de la Sentencia, que comparto, sino en no haber entrado a analizar si la disposición impugnada podía vulnerar el principio de confianza legítima. La vulneración de este principio fue expresamente alegada por los recurrentes para fundamentar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada y por ello considero que el examen de la impugnación por la que se aducía la vulneración del art. 9.3 CE no podía limitarse a examinar si la norma constitucional incurría en la prohibición de retroactividad que este precepto constitucional establece, sino que también debía entrar a analizar si esta norma vulneraba el principio de seguridad jurídica en la vertiente que garantiza la confianza legítima.

De acuerdo con la doctrina de este tribunal, el principio de seguridad jurídica «protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles» (entre otras muchas, STC 82/2009) y según esta doctrina para determinar cuándo una norma puede vulnerar este principio ha de estarse a 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.» (STC 182/1997, de 28 de octubre de 1997, FJ 13).

Dadas las circunstancias concurrentes en el presente caso, considero que la norma impugnada, al eliminar la posibilidad de que las ayudas concedidas pudieran ser renovadas, ha vulnerado esta vertiente del principio de seguridad. La renovación de estas ayudas se encontraba regulada en unos términos que pudieron legítimamente crear la confianza en los ciudadanos en que, si se seguían cumpliendo los requisitos económicos exigidos para poder beneficiarse de las mismas y lo solicitaban, les sería renovada la ayuda concedida, y esta confianza pudo ser determinante para que decidieran a solicitar el préstamo hipotecario cuyos intereses iban a ser en parte subsidiados.

Es cierto que la ley no regula la renovación como un acto reglado, pues utiliza el término «podrá» en lugar de «se renovarán». Pero también es verdad que el término «podrá» puede entenderse tanto en el sentido de que algo depende de la voluntad de otro

como en el sentido de que se tienen facultades o poder para hacer alguna cosa. La interpretación de este término, cuando ha sido empleado por las normas, ha dado lugar a discusiones doctrinales relevantes [recuérdese, por ejemplo, la suscitada en torno a la revisión de oficio tal como la regulaba el art. 109 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958, pues, dependiendo de cómo se interpretara la palabra «podrá», la revisión de oficio se configuraba o como un mero cauce que permitía a la Administración, si lo consideraba oportuno, revisar de oficio los actos nulos de pleno derecho o como una auténtica acción de nulidad: esta fue la interpretación que finalmente prosperó], por lo que es claro que no es fácil determinar el sentido del mismo con la seguridad con que lo hace la Sentencia. En todo caso, considero que el mero hecho de que la ley que regulaba estas ayudas utilizara la expresión «podrá ser renovado» (el periodo de cinco años por el que se concedía la subsidiación) no permite presumir que los beneficiarios de estas ayudas no pudieran confiar en que la concesión de las mismas no implicaba también un derecho a su renovación si seguían cumpliendo los requisitos exigidos para ello, pues la norma no contenía ninguna previsión de la que se dedujera directa o indirectamente que la renovación de la ayuda no era más que una expectativa.

De este modo, no creo que pueda considerarse que la no-renovación de la ayuda concedida fuera previsible para el beneficiario de la misma y por esta razón entiendo que en este supuesto la norma impugnada afecta al principio de seguridad jurídica en la vertiente que «protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles».

En este caso, por lo demás, no existen derechos o valores constitucionales que puedan entrar en colisión con el principio de confianza legítima que, por ser merecedores de mayor protección, obliguen a limitar los efectos de este principio. La confianza legítima que la norma que regulaba estas ayudas pudo crear en sus beneficiarios en el sentido de que podían obtener su renovación no puede en este caso dejar de protegerse por exigencias macroeconómicas. La situación de crisis económica que podría justificar no otorgar más ayudas por falta de recursos económicos suficientes no puede legitimar que se prive de la renovación de la ayuda a quien ha adoptado una decisión económica, como es la de pedir un préstamo hipotecario, confiando en que iba a obtener un subsidio para pagar parte de los intereses durante diez años (los cinco concedidos más la prórroga, si cumplía los requisitos exigidos para ello). El perjuicio que esto puede ocasionar a los beneficiarios de estas ayudas (va a suponer, en un asunto de gran sensibilidad social, un encarecimiento de un préstamo que no pueden dejar de pagar y va a afectar a ciudadanos cuya situación económica no les va a permitir fácilmente asumir ese incremento de los intereses) no se pueden justificar en las ventajas que para la economía en general va a conllevar no renovar esas concretas ayudas, dada la mínima incidencia que la supresión de estas prórrogas puede tener en la mejora de la economía.

En consecuencia, creo que en este caso hubiera debido declararse inconstitucional el último apartado de la letra a) de la disposición impugnada por vulnerar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil quince.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.