

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de D. ALFREDO PÉREZ RUBALCABA; D^a M^a SORAYA RODRÍGUEZ RAMOS, D^a ELENA VALENCIANO MARTÍNEZ-OROZCO, D. JOSÉ LUIS ÁBALOS MECO, D^a ROSA AGUILAR RIVERO, D^a PILAR ALEGRÍA CONTINENTE, D. ALEJANDRO ALONSO NÚÑEZ, D^a ÁNGELES ÁLVAREZ ÁLVAREZ, D. JOSÉ MARÍA BARREDA FONTES, D. JAVIER BARRERO LÓPEZ, D^a MERITXELL BATET LAMAÑA, D. MARIO BEDERA BRAVO, D. JOSÉ MARIA BENEGAS HADAD, D. JOSÉ BLANCO LÓPEZ, D^a ROSA DELIA BLANCO TERAN, D^a PATRICA BLANQUER ALCARAZ, D. FEDERÍCO BUYOLO GARCÍA, D^a SOLEDAD CABEZÓN RUIZ, D. JESÚS CALDERA SÁNCHEZ-CAPITÁN, D. ANTONIO CAMACHO VIZCAINO, D. HERICK MANUEL CAMPOS ARTESEROS, D^a MARÍA LUISA CARCEDO ROCES, D^a HELENA CASTELLANO RAMÓN, D. MANUEL MARÍA CHAVES GONZÁLEZ, D. CIPRIÁ CISCAR CASABAN, D. CARLOS CORCUERA PLAZA, D. MIGUEL ÁNGEL CORTIZO NIETO, D^a ANGELINA COSTA PALACIOS, D^a TERESA CUNILLERA i MESTRES, D. GABRIEL ECHÁVARRI FERNÁNDEZ, D. ODON ELORZA GONZÁLEZ, D^a ESPERANÇA ESTEVE ORTEGA, D^a GRACIA FERNÁNDEZ MOYA, D. SEBASTIÁN FRANQUIS VERA, D^a MARIA DEL PUERTO GALLEGO ARRIOLA, D. GUILLEM GARCÍA GASULLA, D. TOMÁS VALERIANO GÓMEZ SÁNCHEZ, D. FRANCISCO GONZÁLEZ CABAÑA, D. MANUEL GONZÁLEZ RAMOS, D^a MARIA LUISA GONZÁLEZ SANTÍN, D^a MARÍA GONZÁLEZ VERACRUZ, D. JUAN LUIS GORDO PÉREZ, D^a PILAR GRANDE PESQUERO, D. ALFONSO GUERRA GONZÁLEZ, D. VICENTE GUILLÉN IZQUIERDO, D^a

CONCEPCIÓN GUTIÉRREZ DEL CASTILLO, D. MIGUEL ÁNGEL HEREDIA DÍAZ, D^a
PATRICIA HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, D. ANTONIO HERNANDO VERA, D^a SOFÍA
HERNANZ COSTA, D. ANTONIO HURTADO ZURERA, D^a LEIRE IGLESIAS SANTIAGO, D.
RAMÓN JAUREGUI ATONDO, D^a TRINIDAD JIMÉNEZ GARCÍA-HERRERA, D. FÉLIX
LAVILLA MARTÍNEZ, D. DIEGO LÓPEZ GARRIDO, D^a ISABEL LÓPEZ I CHAMOSA, D^a
MARÍA PILAR LUCIO CARRASCO, D. CÉSAR LUENA LÓPEZ, D. EDUARDO MADINA
MUÑOZ, D^a MARÍA GUDALUPE MARTÍN GONZÁLEZ, D. PABLO MARTÍN PERÉ, D.
JOSÉ MARTÍNEZ OLMOS, D. GUILLERMO ANTONIO MEIJÓN COUSELO, D^a M^a
VIRTUDES MONTESERÍN RODRÍGUEZ, D. VÍCTOR MORLÁN GRACIA, D. JUAN
MOSCOSO DEL PRADO HERNÁNDEZ, D. PEDRO JOSÉ MUÑOZ GONZÁLEZ, D^a
SOLEDAD PÉREZ DOMÍNGUEZ, D. MANUEL PEZZI CERETO, D^a M^a ISABEL POZUELO
MEÑO, D. ANTONIO FRANCISCO PRADAS TORRES, D. JOAQUÍN FRANCISCO PUIG
FERRER, D^a ELVIRA RAMÓN UTRABO, D. JOAN RANGEL TARRÉS, D^a ISABEL
RODRÍGUEZ GARCÍA, D^a M^a JOSÉ RODRÍGUEZ RAMÍREZ, D. GERMÁN RODRÍGUEZ
SÁNCHEZ, D^a, PALOMA RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, D^a INMACULADA RODRÍGUEZ-
PIÑERO FERNÁNDEZ, D. SUSANA ROS MARTÍNEZ, D. JOAN RUIZ I CARBONELL, D.
ROMAN RUIZ LLAMAS, D^a CONSUELO RUMÍ IBÁÑEZ, D. ALEX SÁEZ I JUBERO, D. LUIS
CARLOS SAHUQUILLO GARCÍA, D. IGNACIO SÁNCHEZ AMOR, D^a M^a DEL CARMEN
SÁNCHEZ DÍAZ. D. PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN, D. PEDRO SAURA GARCÍA, D^a
LAURA CARMEN SEARA SOBRADO, D. JOSÉ SEGURA CLAVELL, D. JOSÉ ENRIQUE
SERRANO MARTÍNEZ, D. FELIPE JESÚS SICILIA ALFÉREZ, D^a M^a DEL CARMEN SILVA
REGO, D. RAFAEL SIMANCAS SIMANCAS, D. ALBERT SOLER SICILIA, D^a M^a SUSANA
SUMELZO JORDÁN, D. JOSÉ ANDRÉS TORRES MORA, D. ANTONIO RAMÓN MARÍA
TREVÍN LOMBÁN, D. LUIS TUDANCA FERNÁNDEZ, D^a MAGDALENA VALERIO
CORDERO, D. FRANCESC VALLÈS VIVES, D^a M^a JOSÉ VÁZQUEZ MORILLO, D. JOSÉ
ANTONIO VIERA CHACÓN, D. JULIO VILLARRUBIA MEDIAVILLA, D. JOSÉ ZARAGOZA
ALONSO Y D. GASPAR CARLOS ZARRIAS ARÉVALO, **diputados y diputadas del Grupo
Parlamentario Socialista**, cuya representación acredito mediante las copias de

escrituras de poder, que en legal forma acompaño como **documento nº 1**, acreditando asimismo la condición de diputado o diputada de cada una de las personas anteriormente relacionadas mediante la certificación del Secretario General del Congreso de los Diputados que se acompaña como **documento nº 2** y aportando las firmas de cada uno de ellos manifestando su voluntad de interponer este recurso como **documento nº 3**, ante el Tribunal Constitucional comparece y como mejor proceda en Derecho, **DICE**

Que en la representación que ostenta viene a interponer **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** (publicada en el Boletín Oficial del Estado número 134, de 5 de junio de 2013), con arreglo a los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, objeto de este recurso, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado, número 134, del día 5 de junio de 2013.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. PRESUPUESTOS PROCESALES

1. Jurisdicción y competencia. La tiene ese Tribunal Constitucional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161.1. a) de la Constitución (en adelante, CE) y en el

artículo 2.1. a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre de 1979, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), en cuanto se impugnan una disposición normativa con rango de Ley, en concreto, 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.

La competencia para conocer del recurso corresponde de conformidad con el artículo 10.b) LOTC, al Tribunal Constitucional en Pleno.

2. Admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad. El presente recurso es admisible de acuerdo con lo previsto en el artículo 31 LOTC, toda vez que la disposición que se recurre ha sido publicada íntegramente en el Boletín Oficial del Estado número 134 del día 5 de junio de 2013.

3. Legitimación activa de los que ejercitan el recurso. Los Diputados otorgantes del poder que acompaña a este escrito cuentan con legitimación activa a tenor de los artículos 162 CE y 32.1. c) LOTC.

4. Formulación en plazo del recurso. El presente recurso se formula dentro del plazo legal de 3 meses a contar desde la publicación oficial de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, que tuvo lugar el 5 de junio de 2013.

5. Representación. Los Diputados que ejercitan el recurso actúan representados por Procurador de los Tribunales, al amparo del artículo 81 LOTC.

6. Objeto del recurso y pretensión que se deduce. Al amparo de los artículos 27.1 y 2.b) y 39 LOTC, se ejercita en este recurso la pretensión de declaración por ese Tribunal Constitucional, con los efectos legalmente predeterminados, de la disconformidad con la Constitución y, por tanto, de la inconstitucionalidad 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.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE CARÁCTER SUSTANTIVO. MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

1. Introducción. Las ayudas a la adquisición de viviendas de protección oficial y el mantenimiento de las situaciones jurídicas preexistentes.

El artículo 47 de la Constitución (CE) reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y dispone la consiguiente obligación de los poderes públicos de actuar para dar contenido material a este mandato promoviendo las condiciones necesarias y estableciendo las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

Este precepto es considerado la piedra angular sobre la que se construye y se fundamenta el edificio de la acción pública en materia de vivienda, aun no siendo el único que en el texto constitucional viene a incidir, directa o indirectamente, en la cobertura de una de las necesidades más básicas de todo ser humano.

Se trata además de un derecho recogido en instrumentos internacionales de reconocimiento de derechos humanos, la como Carta Social Europea,

“Artículo 31. Derecho a la vivienda.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las partes se comprometen a adoptar medidas destinadas:

- 1. A favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente.*
- 2. A prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación.*

3. *A hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.”*

la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea,

“Artículo 34.3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho Comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.”

o la Declaración universal de los Derechos humanos

“Artículo 25.1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

El Tribunal Constitucional ha corroborado, en base al artículo 53.3 CE, que el citado artículo constitucional contiene un mandato que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (STC 22 de junio de 1989 y 17 de marzo de 1995) y obliga a éstos, por un lado, al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional y, por otro lado, a desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento del referido mandato (STC 22 de junio de 1989). Así, a pesar de que no nos encontremos ante una disposición generadora por sí misma de derechos subjetivos, es claro que las Administraciones Públicas no pueden ser neutrales o indiferentes respecto a los mismos, debiendo actuar e intervenir para que los ciudadanos puedan disfrutar, beneficiarse de su derecho a la vivienda. Sólo

así, por otra parte, tendrá un significado pleno la propia declaración del artículo 1.1 CE al proclamar la constitución de España como Estado social y democrático de Derecho, así como del artículo 9.2 CE, al reclamar la acción positiva de los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas removiendo, en su caso, los obstáculos que lo impidan. Como de los demás principios rectores de la política social y económica recogidos en el Capítulo III del Título Primero de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha hablado, en relación con este derecho, de unas Administraciones Públicas que no pueden ser abstencionistas, que deben actuar, que deben intervenir, en este caso, en beneficio del disfrute ciudadano del derecho a la vivienda, en tanto que principio de política social y económica.

Es claro que nos encontramos en el terreno de un derecho de configuración legal. Sin embargo, 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, lo que constituye o debe constituir una política social en relación con la vivienda. Y esta política social en relación con la vivienda se centra en la intervención de las distintas Administraciones competentes para configurar un sistema que permita el acceso a la misma por los ciudadanos, mediante actuaciones en muy diversos ámbitos pero especialmente dirigidas a los sectores sociales con escaso poder adquisitivo. Entre estas medidas, en nuestro país son especialmente relevantes las que tienen por objeto la regulación y el fomento de las viviendas de protección oficial.

Ya durante la Legislatura Constituyente el Real Decreto-Ley 31/ 1978, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial, desarrollado posteriormente por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, adoptó medidas en este ámbito, estableciendo una ayuda económica personal para potenciar el acceso a la vivienda de las familias con los niveles más bajos de renta; aunque ya anteriormente, pudiendo remontarnos a la Ley de Casas Baratas de 12

de junio de 1911, había normas dirigidas a facilitar el acceso a la vivienda. Vinieron sucesivamente nuevas normas a partir del Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del programa 1981-83 de construcción de viviendas de protección oficial, que venían a desarrollar las correspondientes ayudas públicas para la adquisición de viviendas enmarcadas dentro de los denominados Planes Estatales de Vivienda.

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 su propio ámbito competencial. Entre estas ayudas que se han mantenido en las sucesivas normas reguladoras se encuentra la subsidiación de préstamos cualificados, consistente en el abono por el Ministerio de Fomento (o por los departamentos ministeriales en cada momento competentes para ello) de un porcentaje de las cuotas de amortización del préstamo al que se refiere la ayuda. Estos préstamos, que pueden estar dirigidos tanto al promotor como al adquirente o adjudicatario de la vivienda de protección oficial, deben cumplir una serie de requisitos, entre los que figura de forma relevante, el de haber sido concedidos por entidades de crédito que hayan suscrito convenios a tal fin con el Ministerio de Fomento. Además, para que el adquirente, adjudicatario o promotor individual para uso propio de estas viviendas pueda ser beneficiario de la ayuda se le exige el cumplimiento de unos determinados niveles de ingresos económicos familiares máximos, referenciados inicialmente al salario mínimo interprofesional y más recientemente al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

En estos términos se ha venido regulando la subsidiación de préstamos cualificados para viviendas protegidas en sucesivas normas coincidentes generalmente con la aprobación de los Planes Estatales de Vivienda, pudiendo citarse como normas promulgadas con dicho fin durante este siglo el Real Decreto 1/2002, de 11 de

enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, y el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

La subsidiación, por tanto de los préstamos para la adquisición de viviendas de protección oficial, en el momento en que se dictó la norma que se impugna consistía en una cuantía económica que la entidad prestataria descuenta al beneficiario en la cuota mensual que paga por su préstamo convenido. Este 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 período total de entre 15, 10 o 5 años, según lo previsto en la normativa del Plan de Vivienda que le sea de aplicación. Esta ayuda reconocida, se instrumenta por un período inicial de 5 años, renovable durante otro período de igual duración hasta cumplir el período 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 perfectamente reflejados en los planes de vivienda y tienen como único criterio la valoración de la renta respecto de los correspondientes indicadores económicos (el ya citado IPREM), a efectos de actualizar la cuantía económica que se subsidia. En ningún caso estos planes de vivienda consideran la potestad de la Administración para cancelar o dejar de renovar unilateralmente estas ayudas, bajo ningún supuesto que no sea el referido a los correspondientes indicadores.

Por otra parte, los beneficiarios de estas ayudas son ciudadanos que, por su situación económico-social, han cumplido unas condiciones establecidas en los planes de vivienda para poder optar a estas ayudas. A cambio, deben cumplir una

serie de limitaciones o servidumbres para con la vivienda protegida: no la pueden alquilar, no pueden venderla hasta pasados diez años, y en ese caso al precio que establezca la Administración (que, dadas las circunstancias, podría ser incluso inferior al de adquisición), entre otras. No es menos relevante que buen número de ellos adquirieron la vivienda a precios superiores a los actuales, como consecuencia del fenómeno conocido como burbuja inmobiliaria y deben afrontar hipotecas muy elevadas, lo que ya representa de por sí un perjuicio grave y cuantificable.

En esta situación, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en su artículo 35, suprimió las nuevas concesiones de ayudas de subsidiación de préstamos del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, con la siguiente redacción “Así mismo no se reconocerán aquellas solicitudes que estén en tramitación y que no hayan sido objeto de concesión por parte de la Comunidad Autónoma.”

No obstante, con esta disposición debían quedar vigentes en toda su integridad las ayudas concedidas hasta esa fecha, por cuanto el precepto se refería claramente a las que no hubieran sido objeto de concesión.

La Disposición objeto de este recurso, en cambio, viene a subvertir la situación jurídica de las ayudas ya concedidas al disponer lo siguiente:

“Disposición adicional segunda. Régimen aplicable a las ayudas de los Planes Estatales de Vivienda y Renta Básica de Emancipación.

A partir de la entrada en vigor de esta Ley será de aplicación el siguiente régimen a las ayudas de subsidiación de préstamos, Ayudas Estatales Directas a la Entrada y subvenciones reguladas en los Planes Estatales de Vivienda cuyos efectos se mantengan a la entrada en vigor de esta Ley y a las

ayudas de Renta Básica de Emancipación establecidas por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre:

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

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

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

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

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.”

Con esta disposición, las renovaciones o prórrogas de las ayudas referidas, incluso de aquellas que según la norma explícita habrían sido ya concedidas, 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.

Si anteriormente mencionábamos que estas ayudas habían mantenido a lo largo del tiempo determinados elementos comunes, entre estos elementos se encuentra significativamente a los efectos del presente recurso el respeto en las nuevas regulaciones a las situaciones jurídicas consolidadas con las anteriores regulaciones. Ya el citado Real Decreto-Ley 31/ 1978, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial, en su Disposición Final Sexta especificaba: “Quedan a salvo los derechos adquiridos al amparo de la legislación anterior”. Y en las normas más recientes, la disposición derogatoria del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, contemplaba expresamente la derogación de las normas anteriormente aplicables, “sin perjuicio de la vigencia de las situaciones creadas a su amparo”, la disposición análoga del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, salvaba en la derogación de las normas “los efectos de

las situaciones creadas al amparo de las mismas”, y lo mismo hacía el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, en su disposición derogatoria única.

La norma impugnada rompe con este criterio constante de mantenimiento de las situaciones jurídicas preexistentes al impedir que puedan renovarse o prorrogarse de acuerdo con lo que disponían las normas anteriores y las propias resoluciones de reconocimiento de las ayudas.

Si el mantenimiento de las situaciones jurídicas consolidadas es un principio constitucional que, en sí mismo, debe ser respetado, esto es especialmente necesario cuando esta situación afecta a un derecho constitucionalmente reconocido. Pero además, en este caso, la preservación de estos derechos es un requisito imprescindible de la seguridad jurídica de todos los que, como es el caso, han adquirido una vivienda de protección oficial. A nadie se le escapa que la adquisición de una vivienda, salvo contadas excepciones entre las que no se encuentran los titulares de estas ayudas, requiere una programación económica a largo plazo, materializada en la suscripción de préstamos hipotecarios que vincularán a los adquirentes durante un largo período de tiempo.

En esta programación económica y en la decisión final sobre la adquisición tiene especial importancia las condiciones en que se otorgan los préstamos y específicamente las cuotas hipotecarias que los adquirentes vendrán obligados a satisfacer durante los años del préstamo. Y estas condiciones pueden incluso resultar esenciales a la hora de decidir la ayuda solicitada, teniendo en cuenta además que acogerse a este sistema supone una serie de cargas, limitaciones o servidumbres sobre la propiedad también durante un largo período de tiempo.

Por ello, la modificación de las condiciones durante la vigencia de los préstamos, en términos tan relevantes como la desaparición de las prórrogas o renovaciones de la subsidiación, deja a los afectados en una situación de inseguridad jurídica que

lesiona de forma irreversible e irreparable sus derechos individuales, lo que el texto constitucional, a nuestro entender, no permite en ningún caso.

En cuanto a la repercusión social de esta medida, ésta tiene un efecto especialmente grave sobre los afectados, que se están organizando para la defensa de sus derechos en Plataformas a lo largo de todo el territorio nacional, que se calculan en más de trescientos mil y que, debemos recordar, se encuentran precisamente entre los ciudadanos que menos ingresos económicos perciben. Para ellos, la eliminación de las ayudas va a suponerles un incremento en el pago de las cuotas de las hipotecas, que en función del porcentaje de ayuda al que tuvieran derecho podría suponer unas cantidades adicionales de entre mil y tres mil euros anuales. Si a esta circunstancia añadimos la situación de crisis económica, no resulta aventurado afirmar que muchas de estas familias se encontrarán en un riesgo cierto de exclusión social, dado que no podrán hacer frente al pago de sus cuotas de préstamo y, por tanto, abocados a enfrentarse a ejecuciones hipotecarias con la consiguiente pérdida de sus viviendas.

2. Violación de la interdicción de la retroactividad respecto de situaciones ya perfeccionadas.

La Constitución impone a los poderes públicos, en su artículo 9.3, y en este caso al legislador, la obligación de garantizar un mínimo de seguridad jurídica impidiendo que la aparición sobrevenida de una norma conduzca a una situación de indebida alteración de situaciones jurídicas consolidadas, con el límite de la interdicción constitucional de efectos retroactivos para las normas sancionadoras desfavorables o, con carácter más general, restrictivas de derechos subjetivos.

No toda retroactividad está constitucionalmente vedada. Sólo las disposiciones restrictivas de derechos individuales y las sancionadoras no favorables no pueden

ser retroactivas. Así, lo reafirma el Tribunal Constitucional en su Sentencia 97/1990, de 24 de mayo:

“El precepto constitucional no permite vigencias retroactivas que produzcan resultados restrictivos o limitativos de los derechos que se habían obtenido en base a una legislación anterior vigente en el momento de adquisición del derecho, aunque sustituida luego con efecto retroactivo por la norma posterior”.

Los elementos configuradores de la retroactividad prohibida constitucionalmente han sido perfilados por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. Aplicados a la concreta decisión de la disposición objeto del presente recurso, la tacha de inconstitucionalidad de la garantía contenida en el art. 9.3 CE se desglosa en los siguientes: 1) efecto retroactivo de la medida; 2) afectación restrictiva a derechos individuales; 3) plena adquisición del derecho subjetivo.

La prohibición de retroactividad constitucionalmente tutelada pretende otorgar plena seguridad jurídica al ciudadano de que los derechos subjetivos plenamente adquiridos en el pasado no pueden ser expropiados de su patrimonio jurídico a resultas de una posterior decisión política del poder legislativo a consecuencia de un determinado cambio normativo.

Lógicamente el cambio normativo debe tener la capacidad de impacto, de modo que las decisiones políticas de reforma legal puedan tener efectos inmediatos sobre las relaciones sociales; de lo contrario, se produciría lo que nuestro Tribunal Constitucional denomina situaciones congeladoras del ordenamiento jurídico (SSTC 6/1983, de 4 de febrero fundamento jurídico nº 3; 126/1987, de 16 de julio, fundamento jurídico nº 11; 97/1990, de 24 de mayo, fundamento jurídico nº 4; 112/2006, de 5 de abril, fundamento jurídico nº 17), no pretendiéndose con la prohibición de retroactividad la petrificación del ordenamiento jurídico (SSTC 27/1981, de 20 de julio; 6/1983, de 4 de febrero; 108/1986, de 29 de julio; y 99/1987, de 11 de junio).

Todo ello obliga a configurar el razonable equilibrio entre la entrada en vigor de las nuevas reglas introducidas por una reforma legal y la garantía de la seguridad jurídica del ciudadano, de manera que aquélla no le provoque una restricción de derechos que ya forman parte de su patrimonio jurídico.

Por ello, precisamente lo que la Constitución prohíbe es la retroactividad de las normas, es decir, la proyección de sus efectos hacia el pasado, al tiempo que se interpreta que la Constitución no impide la eficacia inmediata de la norma hacia el futuro a partir de la entrada en vigor de la misma. Dicho de otro modo, y conforme a las categorías clásicas de la doctrina científica expuestas por Federico de Castro, lo que se prohíbe constitucionalmente de manera plena es la retroactividad de grado máximo, pero no la retroactividad de grado mínimo. O bien, dicho con los términos de nuestra jurisprudencia constitucional, lo que se prohíbe en todo caso es la retroactividad “auténtica”, pero no así la denominada retroactividad “impropia”, que depende de otras circunstancias conectadas con la seguridad jurídica y la previsibilidad de actuación futura de cada sujeto en atención al principio de protección de la confianza legítima (Vertauensschutz): “resulta relevante, igualmente, para el caso que nos ocupa, recordar que hemos establecido una distinción entre aquellas disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia Ley, y ya consumadas, que hemos denominado de retroactividad auténtica, y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas, que hemos llamado de retroactividad impropia. En el primer supuesto –retroactividad auténtica– la prohibición de retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio. 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, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso” (SSTC 112/2006, de 5 de abril, fundamento jurídico nº 17; 126/1987, de 16 de julio, fundamento jurídico nº 11; 182/1997, de 28 de octubre, fundamento jurídico nº 11). En definitiva, “lo que se prohíbe 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 retroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir” (SSTC 42/1986, de 10 de abril, fundamento jurídico nº 3; 97/1990, de 24 de mayo, fundamento jurídico nº 4).

Lo que está en juego como trasfondo es el principio de protección de la confianza legítima, un principio con larga tradición en el ahora Tribunal de Justicia de la Unión Europea y conforme al cual se 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; 234/2001, de 13 de diciembre).

En suma, en un Estado social y democrático de Derecho, la seguridad jurídica implica también la necesidad de que el Estado no pueda abrogar aquellas normas que están precisamente destinadas a dotar de una mínima garantía a determinados grupos sociales (Rubio Llorente).

A estos efectos, no cabe la menor duda de que 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, establece una retroactividad auténtica, una retroactividad de grado máximo a todos los efectos.

Como expresamente se contempla en su epígrafe a), quedan suprimidas y sin efectos las ayudas de subsidiación al préstamo reconocidas dentro del marco de los Planes Estatales de Vivienda y especialmente se prevé que 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. Por lo tanto, la norma proyecta sus efectos hacia el pasado, impidiendo al beneficiario de esas ayudas acogerse a las sucesivas renovaciones y prórrogas que las normas anteriores, las que justificaron la ayuda y cuyos requisitos cumplieron y siguen cumpliendo tenían expresamente previstas.

No cualquier tipo de retroactividad se encuentra prohibida constitucionalmente, sino tan solo –a los efectos de la medida que estamos atacando por medio del presente recurso de inconstitucionalidad– aquellas que tienen el carácter de “restrictivas de derechos individuales” (art. 9.3 CE).

No cabe duda de que la medida adoptada presenta un carácter “restrictivo”; en modo alguno neutra o ampliatoria de derechos. No se requiere de mayor detalle argumental para comprobar que la norma elimina a partir de la fecha que en ella se prevé un derecho previamente reconocido por el ordenamiento jurídico: el derecho a obtener la renovación o prórroga de la ayuda durante los plazos previstos en las normas reguladoras y mientras el beneficiario siga cumpliendo las condiciones socio-económicas exigidas. Se trata, por tanto, indiscutiblemente de una norma restrictiva de un derecho individual. Se trata además de un derecho vinculado al reconocido constitucionalmente en el artículo 47 a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y del que como hemos dicho anteriormente, la Constitución exige de los poderes públicos actuaciones para lograr su efectividad. En suma, se trata de derechos de titularidad individual a todos los efectos, cuyo disfrute se ve restringido en la medida en que se suprime una prórroga o renovación a la que tienen derecho conforme a la legislación aplicable en el momento en que se dictó la norma impugnada.

Adviértase que el constituyente, cuando ha establecido el ámbito objetivo de los derechos amparados por la garantía de la irretroactividad constitucional, no lo ha restringido exclusivamente al ámbito de los derechos fundamentales y libertades públicas contemplados entre los arts. 14 y 29 CE, sino que ha tenido un designio mucho más amplio y, por ello, lo ha referido al conjunto de los “derechos individuales”. Así, tras algún titubeo inicial que los circunscribía a los derechos fundamentales (SSTC 27/1981, de 20 de julio), el Tribunal Constitucional asienta el criterio de que esos derechos individuales abarcan otros derechos adicionales a los fundamentales: “dicha regla de irretroactividad no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo, sino que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona” (STC 42/1986, de 10 de abril, fundamento jurídico nº 3). Lo relevante para el Tribunal Constitucional es que se trate de “derechos consolidados” sin necesaria vinculación con derechos fundamentales (STC 65/1987, de 21 de mayo; 99/1987, de 11 de junio).

Aquí precisamente nos situamos en el ámbito de la esfera general de la protección de la persona, tal como la misma viene contemplada en el propio texto constitucional. El alcance de esta categoría de los “derechos individuales” puede presentar algunas dudas interpretativas, aun cuando ello en modo alguno puede incidir en un caso como el presente, desde el instante en que esa categoría de los “derechos individuales” cuando menos incluye siempre a los derechos constitucionalizados, entre los cuales desde luego se encuentra el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

En conclusión, también este segundo requisito concurre en la medida aquí impugnada, pues comporta una restricción de un derecho individual en los términos previstos por el artículo 9.3 CE en relación con el artículo 47 CE.

Finalmente, la jurisprudencia constitucional viene a exigir también que la retroactividad prohibida no incida sobre una mera expectativa de derecho, sino que afecte en todos sus términos a un derecho plenamente adquirido y, por tanto, perfectamente incorporado al patrimonio jurídico de la persona perjudicada por la restricción de derechos contemplada en la norma reformadora.

Concretamente, lo que precisa nuestro alto Tribunal a estos efectos es lo siguiente: el precepto constitucional –artículo 9.3 CE– no permitiría vigencias retroactivas que produzcan resultados restrictivos o limitaciones de los derechos que se habían obtenido en base a una legislación anterior (STC 97/1990, de 24 de mayo, fundamento jurídico nº 5), aunque, sin embargo, 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 (SSTC 99/1987, de 11 de junio, fundamento jurídico 6 b); 178/1989, de 2 de noviembre, fundamento jurídico nº 9; 70/1988, de 19 de abril). 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» (STC 99/1987, de 11 de junio, fundamento jurídico nº 6 b) (STC 112/2006, de 5 de abril, fundamento jurídico nº 17); en definitiva, lo relevante es que se haya producido el hecho causante previsto en la norma (STC 137/1987, de 4 de febrero).

En este concreto caso, puede constatarse que nos encontramos ante derechos subjetivos incorporados ya al patrimonio jurídico del beneficiario de la ayuda. La ayuda se percibe periódicamente y, específicamente, se va incorporando al patrimonio jurídico de su titular cada mes, hasta el punto de que la entidad prestataria descuenta de la cuota hipotecaria mensual la cantidad que abona la administración.

Y a la finalización del primer período de la ayuda concedida, la renovación por los sucesivos períodos sólo requiere la acreditación del mantenimiento de las condiciones socio-económicas que justificaron la concesión, contemplando las normas aplicables incluso que “se entenderá que se cumplen dichas condiciones, por lo que se refiere a los ingresos familiares, cuando la media de los mismos en los dos años anteriores al de la revisión, no variara en más o en menos de un 20 por 100, en relación con los ingresos familiares acreditados en el momento de la concesión inicial de la subsidiación” (por todos, el artículo 18 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero). Por tanto, concurriendo el dato objetivo del mantenimiento de las condiciones, se deduce automáticamente el derecho a la renovación por el nuevo período correspondiente. Y ello se produce, en el entendimiento correcto y finalista del requisito exigido por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que el derecho individual que ha sido restringido no debe encontrarse condicionado, pues la consolidación e incorporación del derecho queda ‘ab initio’ plenamente integrada en el patrimonio jurídico del interesado, siendo ello el factor decisivo desde la perspectiva del cumplimiento de las exigencias a los efectos de aplicación de la garantía constitucional de la irretroactividad de las normas.

Por todo lo anterior, se concluye que en el presente caso se cumplen las exigencias previstas constitucionalmente para entrar dentro de la esfera de tutela de la prohibición de la retroactividad del artículo 9.3 CE y, por tanto, que 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, deba ser declarada inconstitucional por vulneración de dicho precepto constitucional.

3.- Inconstitucionalidad por vulneración del artículo 33.3 CE.

Sentado que la disposición impugnada incurre en la prohibición constitucional de la retroactividad, es evidente que esta tacha 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 y, dadas las características de este derecho, también es evidente que se produce una violación objetiva de lo previsto en el art. 33.3 CE.

En efecto, el art. 33.3 CE dispone literalmente: “Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

Ya tempranamente, el Tribunal Constitucional, al interpretar el alcance de este apartado en relación con el reconocimiento general a la propiedad privada consagrado en el apartado 1 del propio art. 33, señaló que son tres “las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos: 1) un fin de utilidad pública o interés social, o “causa expropriandi”; 2) el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización, y 3) la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las leyes” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13).

En la Exposición de Motivos de la Ley no figura justificación alguna que pueda motivar suficientemente la condición de “causa expropriandi” exigida por el art. 33.3 CE para amparar la privación del derecho a la misma. Y es incuestionable que el precepto referido resulta ser una norma de contenido expropiatorio y que lo es sin respetar la exigencia contenida en el art. 33.3 CE de que tal efecto expropiatorio sea compensado por “la correspondiente indemnización”.

En el fundamento anterior quedó acreditado que 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. Se cumple así la exigencia claramente mantenida por el Tribunal Constitucional cuando señala que “es claro que la garantía expropiatoria del art. 33.3 CE alcanza tanto a las medidas ablatorias del derecho de propiedad privada en sentido estricto como a la privación de los “bienes y derechos” individuales, es decir, de cualquier derecho subjetivo e incluso interés legítimo de contenido patrimonial (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ: 11), precisando la STC 41/1990, de 15 de marzo, que la tutela constitucional sólo se extiende a los supuestos en que se integren dos elementos esenciales: que se trate de derechos y no de meras expectativas, y que la privación de los mismos sea de carácter “singular”, esto es, represente un “sacrificio especial” impuesto a uno o varios sujetos, y no una limitación o regulación de carácter general del contenido de un derecho que no priva del mismo sino que lo configura “ex novo” o bien modifica una situación normativa general anterior (STC 108/1986 [FJ 20] y STC 99/1987 [FJ 6])” (FJ 4).

Una doctrina que el Tribunal ha mantenido incluso ante disposiciones legales de alcance general: “Es obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente (STC 227/1988, de 29 de noviembre [FJ 11] (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5), doctrina que el propio Tribunal ha aplicado al enjuiciamiento de la constitucionalidad de actos o resoluciones administrativas expropiatorias sino también de las llamadas “expropiaciones legislativas”: “No puede abrigarse duda, desde el punto de vista formal, que las expropiaciones “ope

legis” son, en cuanto Leyes singulares, constitucionalmente legítimas, si bien requieren, por ser expropiatorias, que respeten las garantías del art. 33.3 de la Constitución (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13; en el mismo sentido, STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 5).

Son requisitos o condiciones que concurren, estrictamente, en el supuesto analizado. En efecto, el derecho a la renovación de las ayudas es un derecho ya perfeccionado por lo que la disposición que se recurre ha procedido a una expropiación sin causa justa y, en todo caso, sin indemnización a favor de los así expropiados; o, dicho más claramente, implica una expropiación inconstitucional en tanto viola los requisitos que para proceder a las mismas impone el art. 33.3 CE.

La reiteradamente citada STC 166/1986, de 19 de diciembre, en su FJ 13, precisa que “en cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de «justo precio», dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable. Conforme a lo expuesto, la garantía constitucional de la «correspondiente indemnización» concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación” (en el mismo sentido, STC 251/2006, de 25 de julio).

4. Vulneración de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho de enmienda en la tramitación y aprobación parlamentaria de la disposición.

En la aprobación de la disposición recurrida, que fue introducida mediante enmienda por parte del Grupo Parlamentario Popular, mayoritario en el Senado, se ha producido además el incumplimiento de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho de enmienda.

La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas 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 establece el artículo 148 del Reglamento del Congreso de los Diputados, a la Comisión de Fomento y ordenando su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

Examinado el texto publicado como proyecto de ley en el BOCG, este constaba de cinco artículos, cada uno de ellos relativo a la modificación de las siguientes leyes:

- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que constituye el elemento central de esta reforma normativa.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en lo relativo a los procedimientos de reclamación de rentas del alquiler de vivienda y de desahucio por falta de pago de las mismas.
- Ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, en relación con el régimen especial de tributación a este impuesto de las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas.
- Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario

- Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo.

Además contemplaba dos Disposiciones Adicionales –dedicadas a la regulación de la Transmisión de información sobre contratos de arrendamiento de vivienda y a la inscripción en el Registro de la Propiedad de los contratos de arrendamientos urbanos, respectivamente-, una Disposición Transitoria –llamada a regular el régimen al que se someterán los arrendamientos celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley-, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales

Los objetivos políticos perseguidos por la reforma, según se relatan en la exposición de motivos del proyecto y en la documentación complementaria que adjunta el Gobierno son los siguientes:

- Flexibilización del mercado de alquiler de viviendas.
- Mejora de la seguridad y agilidad del tráfico jurídico inmobiliario mediante la inscripción de los arrendamientos en el Registro de la Propiedad, favoreciendo así el mercado arrendaticio urbano.
- Agilización del procedimiento de desahucio en caso de impago de rentas de alquiler de viviendas.
- Modificación del régimen fiscal de las Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario.

Con respecto al contenido del anteproyecto, se introducen modificaciones normativas para alcanzar los fines pretendidos sin que en ninguno de sus apartados o disposiciones se aprecie la intención de modificar el régimen legal de ayudas a la vivienda vigentes en el Plan de Vivienda vigente en el momento de la tramitación del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados.

Una vez finalizado el plazo de presentación de enmiendas, el 30 de octubre de 2012, se presentaron un total de 163 enmiendas, tanto a la totalidad como al articulado, por parte de los diferentes grupos parlamentarios.

En ninguna de las enmiendas presentadas, especialmente por parte del 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.

Una vez aprobado el proyecto de ley en la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados en la sesión celebrada el 27 de febrero de 2013, el texto aprobado es enmendado en el Senado, presentando los diferentes grupos parlamentarios un total de 136 enmiendas. Entre las citadas enmiendas el Grupo Parlamentario Popular incorpora 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. Esta enmienda es la que se incorpora al Proyecto dando lugar a la disposición adicional segunda de la ley definitivamente aprobada.

La presentación de esta enmienda motivó la presentación de un escrito dirigido a la Mesa del Senado, formulado por el del Grupo Parlamentario Socialista y registrado el 22 de abril de 2013, solicitando la calificación como “no congruente” con el contenido material del proyecto de ley de la enmienda número 105, presentada por el Grupo Parlamentario Popular y que, por tanto, no fuese tramitada.

La solicitud del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado, finalmente rechazada por la Mesa de la Cámara, se sustentaba en la incongruencia de la enmienda planteada en relación con el contenido material del proyecto de ley tramitado,

exigiendo el respeto escrupuloso de la reiterada jurisprudencia constitucional (STC 119/2011) sobre esta materia.

En la citada solicitud, aun no siendo el argumento principal que sustentaba la solicitud de retirada de la enmienda, el Grupo Parlamentario Socialista ya formuló serias dudas sobre la constitucionalidad de una de las ayudas suprimidas, en concreto la subsidiación de los préstamos convenidos, por afectar retroactivamente a derechos reconocidos por periodos concretos regulados en el Plan de Vivienda.

Finalmente, 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 citada enmienda.

Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, puede definirse enmienda, de forma amplísima, como “propuesta de variante, edición o reemplazo de un proyecto, dictamen, informe o documento análogo”

En el ámbito del Derecho parlamentario y, en sentido más estricto, en el del procedimiento legislativo puede entenderse por enmienda la facultad de los parlamentarios y de los grupos en que se integran de proponer modificaciones a una iniciativa (legislativa) preexistente. De este modo, se ha definido como “propuesta de modificación de un texto que está siendo tramitado por las Cámaras” (GARCÍA ESCUDERO, El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales, Madrid 2006, pág. 231) o, como acertadamente reconoce la fundamental STC 119/2011, de 5 de julio, “la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto ha sido determinado con anterioridad; sólo se enmienda lo ya definido”, en este caso, una iniciativa legislativa (FJ 4).

Desde esta perspectiva, resulta imprescindible distinguir –aunque en ocasiones haya habido confusión entre ambos conceptos- entre iniciativa legislativa (fase de inicio del procedimiento legislativo) y enmienda (fase constitutiva). La naturaleza jurídica de ambas instituciones es claramente diferente: a la iniciativa le corresponde acotar la materia sobre la que va a versar la futura norma legal y a la enmienda, vinculada por esa delimitación material, precisar o modificar dicho contenido. En consecuencia, la nota esencial de la enmienda es, como se ha apuntado ya, el carácter subsidiario respecto de la iniciativa legislativa y no podrá incorporar contenidos novedosos sino vinculados directamente a los que recogía el texto inicial. De este modo, la doctrina ha calificado las enmiendas de “iniciativa legislativa secundaria” (SANTAOLALLA LÓPEZ, *Iniciativa legislativa parlamentaria: problemática de las enmiendas en “El Procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid 1997, pág. 237*), “derivada” (MERINO MERCHÁN y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, *Las facultades de calificación de la enmiendas por las Mesas de las Cámaras, Revista de las Cortes Generales nº23, 1991, pag. 138*), “de carácter subsidiario (...) respecto al texto enmendado” (GARCÍA FERNÁNDEZ, *Comentario al art. 110, Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados, Madrid 2012, pag. 795*) o “incidental” (SPAGNA MUSSO, *L’iniziativa nella formaciones delle leggi italiane, pag. 160*).

En este sentido, la iniciativa legislativa es, en palabras del TC, “un instrumento para poner en marcha el procedimiento legislativo” (STC 124/1995), “para suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada” (STC38/1999) que delimita “la materia y el objeto del procedimiento” (STC 136/2011). Por su parte, la enmienda, como se ha señalado, constituye “modificación de algo preexistente” que, en el marco del procedimiento legislativo, no puede ser otra cosa que el texto de la iniciativa legislativa.

Por ello, si bien el Tribunal Constitucional, como no puede ser de otro modo, ha reconocido la posibilidad de que la potestad legislativa de las Cortes Generales, la

iniciativa, se pueda referir a cualquier materia, sin más límites que los que impone el propio texto constitucional, no ocurre lo mismo en el caso de las enmiendas.

En palabras de la STC 76/193, de 5 de agosto, “las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia (...) pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución”. Más recientemente, reitera que no existe desde el punto de vista constitucional nada que “impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3).

Desde un punto de vista de técnica normativa, de calidad de la legislación, las leyes deberían ser normas materialmente homogéneas y coherentes y, en consecuencia, deberían ser excepcionales las normas legales que versen sobre materias diferentes o carentes de una unidad de sentido. No obstante, esto no es una exigencia constitucional.

Como ha señalado el propio TC, la Constitución no obliga a “que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta. A este respecto no cabe duda de que sería una técnica más perfecta (...) sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3).

Según el propio TC, pueden existir, válidamente, leyes complejas (STC 126/1987, de 16 de julio), heterogéneas (STC 136/2011, de 13 de septiembre) y los ejemplos son innumerables.

No ocurre lo mismo, como se señalaba anteriormente, en relación con las enmiendas. Al menos desde la fundamental STC 119/2011, de 5 de julio, según la cual “La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa. Ello, trasladado al ámbito legislativo, supone que”, una vez tomada en consideración, “se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda” (FJ 4).

Hasta la mencionada STC 199/2011, el TC había elaborado una jurisprudencia dubitativa y que podríamos calificar de confusa en esta materia. Básicamente se había reconocido (por todas SSTC 99/1987 y 194/2000, referidas ambas a supuestos de enmiendas al articulado introducidas en el Senado) el carácter ilimitado, desde un punto de vista material, de las enmiendas, incluso las introducidas en el Senado, de tal modo que, a falta de previsiones constitucionales y en los reglamentos de las cámaras, no pueden establecerse límites al contenido de las enmiendas. En consecuencia, si los órganos parlamentarios encargados de la función de calificación (Mesas) no aprecian falta de homogeneidad entre la iniciativa y las enmiendas, el TC no puede suplir esta actividad de calificación, debiendo respetar la autonomía y valoración llevada a cabo por las Cámaras.

En palabras del TC (STC 99/1987, de 11 de junio), “no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley. Ni por su objeto, ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuadas las que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno” (FJ 1) y, en definitiva, “al aceptar como enmienda lo que un Grupo Parlamentario presentó como tal no ha habido, en

consecuencia, ni podría haber, infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad” (FJ 1).

En sentido similar, y ante un supuesto muy parecido (enmienda en el Senado que, según reconoce el propio TC, no presenta homogeneidad alguna con el texto legislativo remitido por el Senado) se manifestó el TC en su sentencia 194/2000.

Pero, el TC, en sentido contrario, también había hecho valer la necesidad de congruencia material entre texto enmendado y enmienda, cuando ésta estaba exigida en los reglamentos parlamentarios, todos ellos en el ámbito de las Asambleas autonómicas (STC 23/1990, que avaló la decisión de la Mesa de las Cortes Valencianas de no admitir el escrito de enmiendas “incoherentes” con la iniciativa a que se refería; ATC 275/1993, que inadmitió la demanda de amparo interpuesta por los recurrentes ante la decisión de los acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias de inadmitir 23 enmiendas al articulado – verdadera enmienda de totalidad- ; ATC 118/1999, similar al caso anterior pero en la Asamblea Regional de Cantabria).

La fundamental STC 119/2011 viene, como hemos dicho, a modificar radicalmente este concepto (ilimitado) de enmienda. Como la misma sentencia reconoce de forma expresa, se procede con ella a “revisar la jurisprudencia sobre este particular sentada por el Pleno de este Tribunal en las SSTC 99/1987 y 194/2000”.

Los hechos que dieron lugar a este pronunciamiento del TC son conocidos. En noviembre de 2003, ante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Arbitraje por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), el Grupo Parlamentario Popular en el Senado introdujo dos enmiendas (números 3 y 4) cuyo objeto material no tenía conexión alguna con la iniciativa legislativa en cuestión. La primera de ellas introducía un régimen de entrada en vigor distinta para la disposición final primera de la ley y, sobre todo, la segunda introducía una nueva disposición final primera que creaba nuevos tipos

penales en el Código Penal. Ante este hecho el Grupo Socialista en el Senado recurrió ante la Mesa de la Cámara la calificación, como admisibles, de estas enmiendas y, ante su negativa, los senadores recurrieron en amparo dicha decisión.

En primer lugar, porque, como se ha indicado con anterioridad, las enmiendas han de producirse en relación y en coherencia con un texto preexistente, el de la iniciativa legislativa. En palabras de la propia STC 119/2011, “la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado” y, consecuentemente, “una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto” (FJ 6).

Esto ya había sido exigido con anterioridad en algún pronunciamiento por el propio TC como son los ya citados STC 23/1990 y AATC 275/1993 y 118/1999. Así, por citar un solo ejemplo, en el ATC 118/1999, se establecía que “la modificación de un texto legal no puede consistir en un texto que nada tiene que ver con el texto que se pretende modificar”.

En todo caso, la falta de límites a la facultad de enmienda de los parlamentarios (doctrina anterior del TC), “no implica que desde la perspectiva constitucional no quepa extraer la exigencia general”, conceptual podíamos decir, “de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar” (FJ 6). En otras palabras, el TC deduce que aunque no exista un juicio de homogeneidad entre enmienda e iniciativa establecido en las normas aplicables al procedimiento legislativo, “esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de

una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo” (FJ 6).

Así mismo, si bien el TC reconoce un amplio margen de apreciación y valoración de esta coherencia-conexión material entre enmienda y texto preexistente, también exige una especial motivación que justifique su admisión cuando el caso sea dudoso (FJ 7).

Y, en segundo lugar y en relación concreta con la facultad de enmienda en la Cámara Alta, el TC señala que “parece lógico concluir que la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el artículo 90.2 CE se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso”. De esta configuración del derecho de enmienda en el Senado deduce el TC que la exigencia de coherencia entre estas y el texto remitido por el Congreso es, si cabe, mayor pues “el Congreso y el Senado no actúan ni en el mismo momento ni son exactamente las mismas facultades formales dentro del proceso de adopción de la ley” (FJ 7).

Este cambio de jurisprudencia no es baladí, más si tenemos en cuenta que el TC ha reiterado este posicionamiento en relación con las facultades de enmienda del Senado, sólo dos meses después, en la también citada STC 136/2011. Supone un cambio de criterio que reconoce el propio TC en la STC 119/2011 y que, desde ese momento, ha de obligar a todos los poderes públicos que han de actuar con plena sujeción al contenido de la Constitución (art. 9.1 CE), tal y como es definido y concretado en cada momento por su intérprete supremo (art. 1.1 Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional).

En el procedimiento legislativo que nos ocupa se han vulnerado las reglas, expuestas, aplicables en materia de enmienda y de coherencia de éstas con el texto al que se refieren de forma evidente.

La enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado (nº 105) tuvo por objeto regular el régimen aplicable a las ayudas de los planes estatales de vivienda de modo que se acabara con las prórrogas automáticas de dichas ayudas, un asunto que nada tiene que ver con el objeto de la ley que se estaba tramitando, destinada a la flexibilización y fomento del mercado del alquiler.

El Proyecto de Ley, como se ha dicho, tenía por objeto la modificación, además de otras que colateralmente abordan el temo objeto del mismo, de las siguientes leyes: la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos para fomentar el mercado de alquiler de viviendas; la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en lo referido a los procedimientos de desahucio por falta de pago de las rentas de alquiler y de reclamación de rentas.

En definitiva, el único y exclusivo objeto de este proyecto de ley es la regulación de los contratos de arrendamiento urbano de viviendas y, como materias conexas al mismo, regula temas como 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.

Nada tiene que ver todo esto, por lo tanto, con el contenido de la ya citada enmienda nº 105 del Grupo Popular en el Senado que, como se apuntó, se refiere a las prórrogas de las ayudas previstas en los Planes Estatales de viviendas para la adquisición de Viviendas de Protección del alquiler. Ello no tiene que ver con el mercado de alquiler a cuyo fomento y flexibilización está dirigida la Ley 4/2013, de 4 de junio. Una ley que, según su propia rúbrica contempla medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas. O, en palabras de su Preámbulo, tiene como objetivo “el flexibilizar el mercado del alquiler para lograr la necesaria dinamización del mismo” lo que exige un nuevo régimen jurídico del contrato y su duración, la recuperación del inmueble por el arrendador para destinarlo a vivienda permanente en determinados supuestos, así como la previsión de que el algunos

casos el arrendatario pueda desistir del contrato. También se contempla expresamente la necesidad de regular, por razones de seguridad jurídica, la inscripción registral de estos contratos de arrendamiento de vivienda.

En consecuencia, la Mesa del Senado debió haber inadmitido la tramitación de la enmienda nº 105 del Grupo Popular en el Senado como solicitó oportunamente, entre otros, el Grupo Parlamentario Socialista. Este extremo fue solicitado en el momento procedimental oportuno por el Grupo Socialista en el Senado que solicitó la inadmisión de las enmiendas del Grupo Popular en el Senado anteriormente citadas.

Al no haberse producido este hecho, asistimos a un vicio de inconstitucionalidad que invalida el procedimiento legislativo a que se refiere el presente recurso, en tanto se vulnera la proyección del principio constitucional que configura el Estado como democrático (art. 1.1 y 1.2 CE) sobre el procedimiento legislativo (arts. 66.1 y 66.2 CE).

Con ello se vulneran, además de los preceptos constitucionales citados, los artículos 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 artículos 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. Todo ello en clara vulneración del art. 23.2 CE, que reconoce el derecho a ejercer en condiciones de igualdad el cargo público, en este caso, representativo.

La STC 99/1987, establece que “la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley, cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras”. En consecuencia, si el vicio en el procedimiento legislativo afecta a las normas que permiten intervenir a los ciudadanos en la

formación de la voluntad general, directamente o a través de sus representantes (art. 23 CE), tendrá la facultad de invalidar la ley que emana de dicho procedimiento.

Pues bien, resulta evidente que en este caso se produce una vulneración de este tipo –que implica la inconstitucionalidad la norma resultante- pues los vicios expuestos anteriormente 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. Con dichas enmiendas, se produce, en realidad, un nuevo proyecto de ley sobre el que no pueden ejercer sus derechos y funciones ni los senadores ni los diputados.

Con ello, los senadores vieron hurtada la posibilidad de ejercer sus funciones constitucionales correctamente.

Más aún, tampoco los diputados, cuando el texto volvió con estas enmiendas incorporadas a la Cámara baja, pudieron desempeñar correctamente su función puesto que, al introducirse enmiendas por el grupo mayoritario en el Senado, limitó el derecho de las minorías a debatirlos y presentar sus alternativas en la materia en cuestión y hurtó con ello al Congreso de los Diputados el papel que le corresponde en el procedimiento legislativo.

En definitiva, la inobservancia de las reglas del procedimiento legislativo – a través de un uso indebido del derecho de enmienda que, como se ha expuesto, afecta a los derechos reconocidos por el artículo 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 (Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas).

La urgencia legislativa que puede aducirse para llevar a cabo una acción de este tipo, introduciendo en el Senado enmiendas que nada tienen que ver con el texto

remitido por el Congreso de los Diputados a la Cámara Alta, no puede justificar un vicio de inconstitucionalidad. La STC 119/2011 dice, en este sentido, que “desatender los límites constitucionales bajo el paraguas de la urgencia normativa no deja de ser una lesión constitucional por mucho que pueda parecer conveniente coyunturalmente. Una buena política legislativa puede evitarlo y cuando excepcionalmente no sea posible debe asumir el coste democrático que pueda tener pero no forzar la Constitución” (FJ 7).

Y con ello, con la imposibilidad para parlamentarios, Senadores y Diputados, de los grupos minoritarios de ejercer su función de acuerdo con lo que prevén las normas reglamentarias, se ha incurrido en la vulneración del derecho de participación política de los cargos públicos y representativos, reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución, en su vertiente de ejercicio de dichos cargos y funciones en condiciones de igualdad con los requisitos establecidos en las leyes (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; y 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2).

Por todo lo expuesto, es necesario concluir la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas.

En virtud de lo expuesto,

SUPLICO AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN PLENO que, teniendo por presentado este escrito con los documentos que le acompañan, tenga por interpuesto, en la representación que ostento y en tiempo y forma, **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**, se sirva admitirlo y, previos los trámites preceptivos en Derecho, dicte, en definitiva y con estimación del recurso, Sentencia por la que declare su inconstitucionalidad y consecuente nulidad.

Es Justicia que pido en Madrid, a 5 de septiembre de 2013

Letrada
Consolación Álvarez Padilla
Col. Nº 22.050

Procuradora
Virginia Aragón Segura
Col. Nº 1040