

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja 2404383
Materia Vivienda
Asunto Reclamación por disconformidad con sistema de justificación de pago de alquiler

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

1.1. El 22/11/2024, la persona promotora del expediente interpuso una queja en la que manifestaba su reclamación por la desestimación decretada por la Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda de la solicitud de ayuda al alquiler de vivienda, que formuló al amparo de la convocatoria del año 2024.

Según expuso la persona interesada, dicha convocatoria se regía por las bases reguladoras aprobadas mediante [Resolución de 05/08/2024](#) y por la [resolución de 9 de septiembre de 2024](#), por la que se procede a la convocatoria para la concesión de ayudas del Programa de ayudas al alquiler de viviendas, del Plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, correspondientes al ejercicio 2024.

A través de estas disposiciones, se produjo un cambio en el sistema de justificación de los pagos de las rentas de alquiler de los meses subvencionados con respecto a las anualidades anteriores.

De esta forma, la Base décima séptima (Justificación por parte de la persona beneficiaria del cumplimiento de la finalidad de la concesión de la ayuda al alquiler y de la aplicación de los fondos recibidos) de la citada resolución de 05/08/2024 establecía:

1. Las personas beneficiarias de las ayudas al alquiler deberán justificar ante la conselleria competente en materia de vivienda el cumplimiento de la finalidad de la concesión de la subvención y de la aplicación de los fondos al abono de la renta de arrendamiento o precio de cesión de la vivienda o habitación que constituya su domicilio habitual y permanente mediante la presentación de la documentación que acredite el efectivo pago de la renta arrendaticia o del precio de la cesión de la vivienda o habitación en los plazos establecidos en la base decimoctava.

A estos efectos, las personas beneficiarias de las ayudas deberán aportar la documentación bancaria, que podrá consistir en transferencia bancaria realizada al arrendador o recibo bancario domiciliado, que acredite de manera indubitada que han abonado en la cuenta cuya titularidad corresponde a la parte arrendadora la renta correspondiente a los meses subvencionados. **No** se considerarán válidos los documentos acreditativos del pago que contenga enmiendas o tachaduras ni **se admitirán otras formas de pago distintas a las mencionadas**. Si en el contrato de arrendamiento no quedara identificada la cuenta para el pago de la ayuda o esta hubiera sido modificada, será necesario aportar acreditación de la titularidad de la cuenta para el abono de la ayuda. La no presentación en plazo o la presentación incorrecta o incompleta de la documentación justificativa determinará, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, en relación con el artículo 89 del Real decreto

887/2006, de 21 de julio, el inicio del procedimiento de declaración de pérdida del derecho al cobro de la subvención, total o parcial, correspondiente a las mensualidades afectadas. El procedimiento para declarar la procedencia de la pérdida del derecho de cobro de la subvención será el establecido en el artículo 42 de la Ley general de subvenciones.

Por su parte, en la resolución de 09/09/2024 por la que se convocan las ayudas, se indicaba:

Sexta. Documentación que debe acompañar la solicitud 1. La solicitud se acompañará de la documentación que se especifica a continuación:

b) Documentación acreditativa del pago de la renta de alquiler o del precio de la cesión en uso de la vivienda o habitación correspondientes a las mensualidades de alquiler abonadas con posterioridad a 1 de enero de 2024 hasta la fecha en la que se solicita la ayuda, salvo que el contrato tuviera una vigencia de menor plazo, en cuyo caso se acreditará el pago desde el inicio del contrato. La presentación de estos justificantes de pago junto con la solicitud es obligatoria y su incumplimiento determinará la desestimación de la solicitud de ayuda

En su escrito de queja la interesada expuso que esta previsión implicaba un cambio en la previa actuación de la administración, que en convocatorias anteriores admitía la presentación de justificantes de los pagos realizados por medios distintos al bancario.

La interesada señaló que, como en años anteriores, ella abonaba el alquiler al arrendador en efectivo y procedía a presentar a la administración el justificante que este le facilitaba. Dadas estas circunstancias, señala que el cambio en el procedimiento de justificación de los pagos realizados le había perjudicado, al imposibilitarle presentar la documentación exigida.

En concreto, la ciudadana expuso que, al haberse publicado las bases de las ayudas al alquiler en el mes de agosto de 2024, ya iniciado el año, no pudo conocer previamente que se iba a modificar el sistema y realizar el pago por medio de ingreso en cuenta bancaria desde el mes de enero de 2024 (que corresponden a los meses subvencionables).

La interesada entiende, en resumidas cuentas, que el cambio de sistema realizado una vez iniciado la anualidad subvencionable, ha vulnerado el principio de confianza legítima y, de hecho, le ha situado en una posición de imposibilidad de obtener el reconocimiento de unas ayudas respecto de las que, sin embargo, cumple los requisitos materiales previstos y que ha disfrutado en anualidades anteriores.

Consideramos esencial destacar que la promotora del expediente expuso en su escrito de queja que «somos familia monoparental, en situación de vulnerabilidad y he estado pagando mis mensualidades de alquiler con el IMV + RVI que cobro precisamente por ello, para pagar el alquiler y tener algo de sustento. El que no me pagasen esos siete meses invalidados injustamente me supondría un gran daño».

1.2. Tras cumplimentar la persona interesada el requerimiento que le formulamos para que completase su escrito de queja, el 10/01/2025, admitida la queja a trámite, se requirió a la Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda que remitiera al Síndic de Greuges un informe, concediéndole al efecto el plazo de un mes, sobre «los motivos por los que se resolvió proceder al cambio de los criterios de justificación del pago de las rentas de alquiler durante los

meses subvencionables una vez iniciada la anualidad (cuando habían transcurrido ocho meses de la misma)».

Asimismo, solicitamos información sobre «los motivos por los que no se procede a la publicación de las bases que han de regir la convocatoria de ayudas al alquiler de vivienda durante una anualidad **con carácter previo al comienzo** de la misma, de manera que estas sean conocidas por las personas solicitantes y se garantice completamente el respeto del principio de confianza legítima».

Finalmente, solicitamos que se realizase «una valoración motivada de la posible vulneración en el presente caso del principio de confianza legítima y el derecho a una buena administración e indicará, a la vista de las conclusiones que alcance, las actuaciones susceptibles de ser adoptadas para revisar la desestimación de la ayuda de la persona interesada, así como la de las otras ayudas desestimadas por este mismo motivo».

1.3. Transcurrido el plazo de un mes, no se ha recibido el informe requerido a la Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda, ni consta que este haya solicitado la ampliación del plazo para emitirlo, por lo que esta institución no ha podido contrastar los hechos denunciados por la autora de la queja, de manera que resulta forzoso partir de la veracidad de los mismos y de la pasividad de la administración autonómica a la hora de ofrecer una respuesta expresa y motivada a las específicas cuestiones formuladas por el Síndic de Greuges en su resolución de inicio de investigación.

2 Conclusiones de la investigación

El presente expediente se inició por la posibilidad de que se hubiera afectado el derecho de la persona interesada a una buena administración (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

El objeto del presente expediente de queja, tal y como quedó definido en nuestra resolución de inicio de investigación de 10/01/2025, se centró en el análisis de los posibles perjuicios que, para las personas solicitantes, podría haber generado el cambio del sistema de acreditación de los pagos de las rentas de alquiler en el mes de agosto del año 2024, cuando ya habían transcurrido ocho meses desde el inicio del año; y, más específicamente, si ello podría haber supuesto una vulneración del derecho a una buena administración, al implicar una infracción de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

Según se deduce de la exposición que hemos realizado de la queja formulada por la persona interesada, la reclamación se centra en la imposibilidad de acceder a las ayudas al alquiler de vivienda (cuando sin embargo se reúnen los requisitos materiales para ello) debido a la imposibilidad de justificar mediante documentación bancaria el pago efectivo de la renta en los meses subvencionados de enero a agosto, dado que, como en anualidades anteriores, realizaba el pago de las mismas en efectivo y aportaba el resguardo facilitado por el arrendador.

El centro de la reclamación se basa, en consecuencia, en que el cambio del sistema de justificación se produjo una vez iniciado el año subvencionado (2024), dejando sin margen de maniobra a la persona interesada para acomodarse al nuevo sistema respecto de los meses de enero a agosto

(periodo de tiempo transcurrido desde el inicio del año hasta la publicación de las bases de la convocatoria).

Como señala la interesada, si hubiese sabido antes del mes de enero de 2024 que el único sistema admitido para justificar el pago de la mensualidad iba a ser la documentación bancaria, habría realizado los pagos por medio de transferencia y hubiera podido acreditar sin mayor problema el pago según lo requerido.

Así planteadas las cosas, consideramos (tal y como ya se señaló en nuestra resolución de inicio de investigación) que el presente expediente de queja plantea la cuestión relativa a la posible vulneración del principio de confianza legítima y, en consecuencia, del derecho a una buena administración.

La falta de emisión en el plazo establecido del informe por parte de la administración autonómica nos ha impedido conocer el posicionamiento de la administración respecto de las cuestiones planteadas y, lo que es más importante, conocer cuáles fueron las razones que le llevaron a cambiar “las reglas del juego” una vez transcurridos ocho meses desde el inicio del año al que se refería la convocatoria que se aprobaba.

Somos conscientes de que las bases de la convocatoria no fueron recurridas en este punto y que, por lo tanto, regían la convocatoria y a partir de su contenido es con el que debían resolverse las solicitudes de las personas interesadas; no obstante, no es menos cierto que ello no puede implicar que las convocatorias puedan tener cualquier contenido y que en su redacción no se observen las normas procedimentales básicas y se respeten unos principios mínimos.

Entre ellos, debemos destacar el **principio de seguridad jurídica y el principio de confianza legítima**.

No constituye objeto del presente expediente determinar si el cambio del sistema de acreditación de los pagos era oportuno, necesario y/o correcto, por cuanto esta es una cuestión de gestión de los procesos de concesión de las ayudas al alquiler de vivienda, lo que constituye un aspecto propio de la autoorganización de la administración que excede de las competencias propias de esta institución.

No obstante, si se consideró necesario realizar un cambio en un elemento tan relevante (que constituye además un elemento esencial para poder disfrutar de la ayuda que se convoca) como es el sistema de acreditación de los pagos efectivos de la renta mensual, **las más elementales reglas de justicia requieren que estos sean conocidos por la ciudadanía con carácter previo al comienzo del periodo de tiempo en el que ha de ser aplicado**, pues solo a partir de este conocimiento las personas pueden adaptarse a lo requerido, realizando los pagos por medios bancarios que después podrán acreditar.

Así, es de notar que, por ejemplo, respecto de la convocatoria inmediatamente anterior de estas ayudas al alquiler, correspondiente al año 2023, se establecía al respecto de este punto:

El efectivo pago de la renta arrendaticia o del precio de la cesión de la vivienda o habitación correspondiente a las mensualidades que hayan sido subvencionadas **se acreditará por cualquier medio admitido en derecho** (Base décimo sexta. Justificación por parte de la

persona beneficiaria del cumplimiento de la finalidad de la concesión de la ayuda al alquiler y de la aplicación de los fondos recibidos, de la ORDEN 3/2023, de 5 de octubre de 2023, de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del Programa de ayudas al alquiler de viviendas del Plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, correspondientes al ejercicio 2023).

Entendemos que **el reconocimiento y vigencia del principio de buena administración** (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana) **y el sentido del servicio público nos llevan al territorio de lo razonable, y lo razonable en el presente caso es que los cambios esenciales y determinantes de la posibilidad de disfrutar de las ayudas se hubieran publicado antes del comienzo del periodo temporal que se subvencionaba, pues solo de esta forma se garantizaba su conocimiento por parte de los posibles destinatarios de las ayudas y se les permitía la posibilidad de adoptar las medidas para cumplir los nuevos requisitos que se introducían.**

El Tribunal Constitucional, nos dice en la Sentencia número 27/1981 que:

(...) lo fundamental que hay que proteger es la confianza, ya que el no hacerlo es atacar a la buena fe que, ciertamente, se basa en una coherencia de comportamiento en las relaciones humanas y negociales (...).

En esta misma línea destacamos la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2019, rec. 501/2016:

«Los principios de seguridad jurídica, buena fe, protección de la confianza legítima y la doctrina de los actos propios informan cualquier ordenamiento jurídico, ya sea estatal o autonómico, y constituye un componente elemental de cualquiera de ellos, al que deben someterse en todo momento los poderes públicos»

Y así los principios contenidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público artículo 3.1.e., y que son predicables respecto de todas las partes, no sólo Administración, como señala entre otras la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 24 de octubre de 2013, pudiendo citar igualmente Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2014, rec 3773/2011, cuando dispone:

«la aplicación de la doctrina de los actos propios cuya contribución a la seguridad jurídica —que es un valor primario al que el Derecho ha de atender— tampoco cabe minusvalorar: en tanto que impide que los sujetos intervinientes en el tráfico jurídico puedan estar continuamente alterando su criterio y desdiciéndose de sus propias actuaciones, lo que, por el contrario, podría alimentar un caos absolutamente indeseable y, desde luego, propagaría una incertidumbre que se sitúa en las antípodas de la seguridad jurídica que, como antes decíamos, constituye un valor esencial del Derecho que el ordenamiento jurídico entero ha de tratar de preservar.»

Hemos de recordar que el Tribunal Supremo ha expuesto desde antiguo que «los principios generales del Derecho, esencia del Ordenamiento jurídico, son la atmósfera en la que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios «informen» las normas - art. 1.º 4 del título preliminar del Código Civil - y que la Administración esté sometida no sólo a la Ley sino también al Derecho - art. 103.1 de la Constitución -. Y es claro que si tales principios inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de actuarse conforme a las exigencias de los principios» (STS de 18 de febrero de 1992 - STS 1270/1992 - ECLI:ES:TS:1992:1270).

También traemos a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, con cita en la sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de diciembre de 2015 (270/15) que declara:

“este principio de confianza legítima encuentra su fundamento último, de acuerdo con la sentencia de esta Sala de 24 de marzo de 2003 (recurso 100/1998) y 20 de septiembre de 2012 (recurso 5511/2009), «en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y el deber de coherencia de dicho comportamiento», y en el principio de buena fe que rige la actuación administrativa, pues como afirma la sentencia de 15 de abril de 2005 (recurso 2900/2002) y nuevamente la ya referenciada de 20 de septiembre de 2012, «si la Administración desarrolla una actividad de tal naturaleza que pueda inducir razonablemente a los ciudadanos a esperar determinada conducta por su parte, su ulterior decisión adversa supondría quebrantar la buena fe en que ha de inspirarse la actuación de la misma y defraudar las legítimas expectativas que su conducta hubiese generado en el administrado». Ahora bien, la protección de la confianza legítima no abarca cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, sino que como indican las sentencias de esta Sala de 30 de octubre de 2012 (recurso 1657/2010) y 16 de junio de 2014 (recurso 4588/2011), se refiere a «la creencia racional y fundada de que por actos anteriores, la Administración adoptará una determinada decisión», y como indican las sentencias de 2 de enero de 2012 (recurso 178/2011) y 3 de marzo de 2016 (recurso 3012/2014), tan solo es susceptible de protección aquella confianza sobre aspectos concretos, «que se base en signos o hechos externos producidos por la Administración suficientemente concluyentes».”

Por todo ello la buena fe como una regla de coherencia de la propia conducta de la administración por imperativos éticos se entrona en el derecho de la ciudadanía a una buena administración (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en conexión con el artículo 8 del citado Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

A tenor de lo expuesto entendemos que en el presente caso se ha producido una quiebra del principio de buena fe y una vulneración del derecho a una buena administración de la persona autora de la queja analizada.

Conducta de la administración

El artículo 39.1.a) de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, establece que «se considerará que existe falta de colaboración con el Síndic de Greuges cuando, en los plazos establecidos para ello, (...) no se facilite la información o la documentación solicitada (...)».

La Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda todavía no ha remitido a esta institución el informe requerido con fecha 10/01/2025, incumpléndose el plazo legal máximo de un mes (artículo 31.2 de la citada Ley 2/2021).

Si la Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda se niega a colaborar con el Síndic de Greuges, se hará constar en las resoluciones que pongan fin al procedimiento, así como en los informes anuales, especiales y extraordinarios que emita el Síndic de Greuges ante Les Corts Valencianes, en cuyo caso se indicará también la identidad de las personas responsables.

La persistencia en las actitudes obstaculizadoras que derive en un comportamiento hostil o sistemáticamente entorpecedor de las investigaciones llevadas a cabo por el Síndic de Greuges, dará lugar a un informe especial de carácter monográfico, en el que se identificará a las autoridades y al personal que sean responsables de lo sucedido.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos a la **Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda** las siguientes consideraciones:

1. **RECOMENDAMOS** que proceda a revisar el expediente de la ayuda de referencia al objeto de valorar si, a la vista de lo expuesto en la presente resolución de consideraciones, se ha producido una vulneración del principio de confianza legítima y del derecho a una buena administración, que hubiere podido determinar la denegación de la ayuda a una persona que materialmente cumplan los requisitos exigidos por la convocatoria, adoptando las medidas precisas para revertir esta situación.
2. **RECOMENDAMOS** que, en lo sucesivo, adopte todas las medidas que resulten precisas para garantizar que las convocatorias de las ayudas al alquiler de vivienda sean publicadas antes del inicio del ejercicio al que se refieren, de manera que se garantice que las bases de la convocatoria y sus requisitos puedan ser conocidas con carácter previo por parte de las personas que vayan a solicitar las ayudas que se convocan.
3. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de colaborar con el Síndic de Greuges, facilitando la información solicitada y contestando a las recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales efectuados.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana