



**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León**  
**Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales**  
**C/ Santiago Alba, 1**  
**47008 - VALLADOLID**

**Expediente: 258/2020**

**Asunto: Denegación ayuda al alquiler de vivienda / Resolución**

**Centro directivo: Consejería de Fomento y Medio Ambiente**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará V.I. el motivo de la queja era la denegación de la subvención destinada al alquiler de vivienda, solicitada al amparo de la Orden de 29 de abril de 2019, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, así como la ausencia de resolución expresa del recurso de reposición interpuesto contra la Orden de resolución de la convocatoria.

Según manifestaciones del autor de la queja, el 10 de diciembre de 2019 D. XXX interpuso recurso de reposición contra la Orden FYM/1170/2019, de 25 de noviembre, por la que se resolvió la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 3 de diciembre de 2019), y donde se le declaraba como solicitante con resolución desfavorable por no haber presentado la documentación requerida en fecha 6 de junio de 2019 *“NIE de su cuñada: XXX, como miembro de la unidad de convivencia”*.

El reclamante no está de acuerdo con la causa de denegación, pues según afirma Dña. XXX permaneció como turista en nuestro país durante un mes y en la misma fecha de solicitud de la ayuda al alquiler, D. XXX presentó en el Ayuntamiento de Valladolid su solicitud de baja del Padrón de Habitantes por no residir en su domicilio. Así se puso de manifiesto al dar respuesta al requerimiento de subsanación de solicitud sin que se tuviera en cuenta a la hora de la resolución.



Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a V.I. en solicitud de información correspondiente a los siguientes aspectos que constituyen el objeto de dicha problemática:

- Contenido del expediente administrativo correspondiente a la solicitud de la ayuda al alquiler referida en el escrito de queja, adjuntando una copia completa del mismo. En concreto, el certificado o volante de empadronamiento acreditativo de la **residencia habitual y permanente** de las personas que tienen su domicilio en la vivienda objeto del contrato de arrendamiento del presente expediente.

- Actuaciones realizadas hasta la fecha, en orden a resolver expresamente el recurso interpuesto por D. XXX el 10 de diciembre de 2019, frente a la orden de resolución de la convocatoria por la que se deniega la ayuda y que ha motivado la presentación de la queja, adjuntando en su caso, copia de la resolución del mismo.

En atención a nuestra petición de información se remitió por esa Administración autonómica informe del Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente que ha tenido entrada en esta Institución el 28 de abril de 2020, en el cual se hace constar que:

*“El 16 de mayo de 2019, D. XXX presenta solicitud de subvención destinada al alquiler de vivienda junto con el resto de documentación exigida en la convocatoria, aportando volante de empadronamiento colectivo expedido por el Ayuntamiento de Valladolid con fecha 16 de mayo de 2019, en el que aparecen 7 personas. De ellas, 5 disponen de DNI, 1 no tiene documento porque es menor, tiene 5 años en ese momento y es uno de los hijos del matrimonio, nacido en Valladolid, y la séptima persona D.ª XXX que no tiene DNI ni NIE, disponiendo solo de pasaporte número XXX.*

*El citado volante de empadronamiento es el que acredita la residencia habitual y permanente de las personas indicadas en la vivienda arrendada. Además, en el punto número 2 de la declaración responsable, que es obligatorio presentar junto con la solicitud y resto de documentación, D. XXX declara "que la composición de la unidad de convivencia a los efectos previstos en la orden de convocatoria es la que figura en el certificado o volante colectivo de empadronamiento".*

*A la vista de la documentación presentada y en previsión de que la persona indicada con pasaporte, pudiera tener con fecha anterior al 8 de mayo de 2019 expedido el NIE o tarjeta equivalente y para no incurrir en indefensión se procedió con fecha 6 de junio de 2019 a requerir al interesado para que aportase, en el caso de que lo tuviera, el NIE o tarjeta equivalente de D.ª XXX.*



*Con fecha 17 de junio de 2019 el interesado aporta escrito contestando al requerimiento señalado anteriormente, en el que manifiesta literalmente "que es imposible presentar el documento requerido porque su cuñada estuvo como turista desde el 10 de noviembre de 2018 hasta el 10 de diciembre de 2018".*

*También aporta solicitud de baja con fecha 16 de mayo de 2019 de D.ª XXX y de D.ª XXX. Al respecto, se ha de señalar que la Orden de convocatoria establece en su apartado cuarto 1 que todos y cada uno de los requisitos se tienen que reunir en la fecha de publicación del extracto de la convocatoria en el Boletín Oficial de Castilla y León, la cual tuvo lugar el 7 de mayo de 2019. Por tanto, la fecha de solicitud de baja en el Padrón se produce con posterioridad, el 16 de mayo, como ha quedado reflejado, por lo que se deniega la solicitud en base a:*

*D-896: "No habiendo acreditado con documento DNI o NIE la residencia en España algún miembro de la unidad de convivencia no es posible valorar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria apartado cuarto de la orden de convocatoria en relación con el apartado primero 2 de la misma".*

*Con fecha 23 de diciembre de 2019, D. XXX presentó escrito de recurso en el que solicita la revisión de su expediente, que será objeto de la pertinente tramitación en orden a su resolución y notificación al interesado".*

A la vista de lo informado, procede realizar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, podemos sintetizar que, en el supuesto planteado en la presente queja, el solicitante de la subvención destinada al alquiler de vivienda ha visto denegada su pretensión debido a que, si bien presentó dentro del plazo concedido para ello la solicitud y documentación exigida en la orden de convocatoria, una de las personas que figura en el certificado o volante colectivo de empadronamiento carece de NIE o tarjeta equivalente; sin embargo, como resulta acreditado por el interesado en la subsanación de la solicitud, dicha persona no forma parte de la unidad de convivencia con carácter permanente y estable, sino de forma circunstancial.

En este sentido, de la documentación obrante en el expediente se puede comprobar que Dña. XXX permaneció en España un periodo determinado, 1 mes desde el 10 de noviembre de 2018 hasta el 10 de diciembre de 2018, fecha de entrada y de salida de España acreditadas en su pasaporte (Doc. 27), habiéndose inscrito en el Padrón municipal de habitantes del Ayuntamiento de Valladolid el 4 de diciembre de 2018 (Doc. 7) y requerido el 16 de mayo de 2019, día de presentación de la solicitud de la ayuda, su baja en el mismo (Doc. 8 y 9).



La decisión adoptada, a nuestro juicio, no debería haber sido la contenida en la Orden FYM/1170/2019, de 25 de noviembre, de resolución de convocatoria, consistente en declarar la denegación a percibir la ayuda, fundamentando dicha denegación en no haber presentado la documentación requerida en fecha 6 de junio de 2019 “*NIE de su cuñada: XXX, como miembro de la unidad de convivencia*”.

En este sentido, la Orden de 29 de abril de 2019, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se convocan subvenciones destinadas al alquiler de vivienda, define la unidad de convivencia a los efectos de la presente orden, estableciendo en su dispongo primero, apartado 3 que:

*“A los efectos previstos en la presente orden, se considera unidad de convivencia al conjunto de personas que habitan y disfrutan de una vivienda de forma **habitual y permanente y con vocación de estabilidad**, con independencia de la relación existente entre todas ellas”.*

En este sentido, doctrina consolidada establece que para determinar una unidad económica de convivencia debe existir una convivencia permanente y habitual entre sus miembros, no pudiendo considerar como tal la que se produce en temporada o fines de semana; se exige que la convivencia sea diaria y a todos los niveles. Asimismo, debemos destacar que aunque el certificado municipal de referencia tiene indudable carácter oficial, es perfectamente posible que puesto en relación con otras pruebas, resulte intrínsecamente desvirtuado, o incluso rectificado, en lo que se refiere a la cuestión de hecho objeto, en este caso, de la presente queja.

En segundo lugar, como ya hemos indicado en otras Resoluciones emitidas por esta Procuraduría dirigidas a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, cabe destacar que tanto la normativa aplicable como la jurisprudencia que la ha interpretado, recogen un **principio de proporcionalidad** aplicable a los incumplimientos de las condiciones impuestas al conceder las subvenciones, principio que puede amparar el derecho a percibir la ayuda solicitada en el presente expediente.

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dispone en el artículo 37.2 que cuando el cumplimiento por el beneficiario se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éstos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los criterios enunciados en el apartado 3 n) del artículo 17 de esta ley o, en su caso, las establecidas en la normativa autonómica reguladora de la subvención.



El artículo 17.3n) se refiere a los: *“Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar; y deberán responder al **principio de proporcionalidad**”*.

En sentido análogo, la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, prevé que no siempre que se produzca un incumplimiento de las condiciones de la subvención la consecuencia necesaria ha de ser la pérdida total de la misma. El artículo 6 enumera el contenido mínimo de la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones, estableciendo entre otros, en su apartado 2 j) *“los criterios para graduar los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar; y deberán responder al **principio de proporcionalidad**.”*

La aplicación de este principio ha sido considerada por el Tribunal Supremo, entre otras, en sus sentencias de 6 de junio de 2007, de 16 de marzo de 2012, y de 8 de febrero de 2016. En concreto, en la primera de las sentencias señaladas se pone de manifiesto lo siguiente:

*“En todo caso, el principio de proporcionalidad (de matriz jurisprudencial y ahora ya inserto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones) permite emplear criterios de graduación de los posibles incumplimientos de las condiciones impuestas al conceder las subvenciones. Casos como el presente, (...), en los que no existe un incumplimiento absoluto de la obligación de justificación, pueden no ser tratados del mismo modo que estos últimos. Si se trata de una justificación ligeramente tardía, resulta indiscutible la realización efectiva y material -y dentro de su plazo propio- de las condiciones sustantivas y concurren las circunstancias excepcionales que ya hemos descrito, habrá que valorar la incidencia que aquella anomalía temporal supone en el conjunto de las relaciones Administración-beneficiario. ... Es aplicable el criterio de proporcionalidad (con apelación adicional a la «equidad» que con acierto adopta la Sala de instancia y que ulteriormente corroboraría el artículo 37.2 de la vigente Ley General de Subvenciones antes citada: cuando el cumplimiento por los beneficiarios «se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éstos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos» pueden no deducirse las consecuencias «rigurosas» de pérdida de la subvención.”*



También el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León se ha ocupado de señalar en la Sentencia núm. 1962/2008, de 11 de septiembre, que no todo incumplimiento por el beneficiario de una subvención de las obligaciones impuestas, implica automáticamente la pérdida del derecho a percibir la misma.

Pues bien, esta Procuraduría considera que la necesaria aplicación del principio de proporcionalidad al supuesto concreto planteado en la presente queja, impide que la consecuencia aparejada a la no justificación del NIE o tarjeta equivalente de Dña. XXX, sea la radical denegación del derecho a percibir la ayuda. En atención a las circunstancias del caso y a la conducta respetuosa tanto con sus obligaciones de carácter material como con las de carácter formal, la solución adoptada por esa Administración se considera desproporcionada e injusta.

En consecuencia, esa Administración debería proceder a estimar el recurso de reposición interpuesto por D. XXX, el 10 de diciembre de 2019, contra la Orden FYM/1170/2019, de 25 de noviembre, de resolución de la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 3 de diciembre de 2019) sobre la base de que la estancia de su cuñada no implica convivencia en los términos exigidos en la Orden de 29 de abril de 2019, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

**Primero.- En el supuesto de que no se hubiere procedido ya en este sentido, se resuelva expresamente el recurso de reposición interpuesto por D. XXX contra la Orden FYM/1170/2019, de 25 de noviembre, por la que se resolvió la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda, estimando su pretensión sobre el fundamento de que Dña. XXX no forma parte de la unidad de convivencia, en los términos exigidos en la Orden de 29 de abril de 2019 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.**

**Segundo.- Para sucesivas convocatorias de ayudas destinadas al alquiler de vivienda, se deben adoptar las medidas oportunas para tomar en consideración los ingresos obtenidos por los solicitantes y su unidad de convivencia, considerando la unidad de convivencia al conjunto de personas que habitan y disfrutan de la vivienda de forma habitual, permanente y con vocación de estabilidad, con independencia de la relación existente entre todas ellas, y excepcionalmente se permita que se acrediten circunstancias particulares a través de la documentación**



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

**que se estime oportuna, circunstancias que darían lugar a precedentes administrativos.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López