



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 9 / 1 9 9 8

La Laguna, a 8 de junio de 1998.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre la *revisión de oficio del acuerdo de adjudicación de una vivienda de protección oficial a E.J.Q. (EXP. 34/1998 RO)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente Dictamen es la propuesta de resolución formulada en un procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de la Comisión de Viviendas de Canarias, de 22 de marzo de 1996, de aprobación de la lista definitiva parcial de adjudicatarios de viviendas sociales de la promoción de 1.164 y 45 viviendas del programa de erradicación del chabolismo, en el extremo en que se incluyó en esa lista a E.J.Q., por incurrir en la causa de nulidad del art. 62.1,f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

II

1. La legitimación del Presidente del Gobierno para solicitar el Dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo resultan, respectivamente, de los arts. 11.1 y 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias (LCC) en relación con el art. 102 LPAC, que atribuye al Dictamen carácter preceptivo y habilitante de la revisión en caso de que sea favorable a la misma.

* **PONENTE:** Sr. Yanes Herreros.

2. Respecto a la competencia de la Comisión de Viviendas para revisar de oficio su Acuerdo de 22 de marzo de 1996 en el extremo concerniente a E.J.Q., en el Dictamen 63/1997, de 2 de julio, se señaló que la Comisión de viviendas -debido a su composición (art. 7 de la Ley regional 11/1989, de 13 de julio, de Viviendas para Canarias, LV, y art. 3 del Decreto 194/1994, de 30 de septiembre, regulador del procedimiento de adjudicación de viviendas promovidas por la Comunidad Autónoma de Canarias en régimen de alquiler, DAV, en relación este último precepto con la Disposición Final Iª LV) y a sus funciones, entre las que se encuentra resolver con carácter final en vía administrativa la adjudicación de viviendas y dejarla sin efectos, en caso de que con posterioridad a ella y en la fase de su formalización definitiva, se acredite la no concurrencia de sus presupuestos, (art. 7 LV; arts. 2 y 16 DAV)- es uno de los órganos colegiados contemplados en el art. 22 LPAC, por lo que, aunque integrado en la Administración autonómica (art. 3.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Agua, aprobado por el Decreto 161/1996, de 4 de julio), no depende jerárquicamente de ella como resulta de su potestad para resolver con carácter final; de donde se sigue que no es de aplicación el art. 29.1,g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y que la competencia para incoar y resolver el procedimiento de revisión de oficio de sus actos declarativos de derecho corresponde a la Comisión de Vivienda.

El Presidente de ésta puede resolver por delegación los procedimientos dirigidos a revisar las adjudicaciones de vivienda en virtud del art. 16.1 DAV en relación con los arts. 12.1 y 13.1 LPAC, delegación que se ha efectuado en virtud del Acuerdo de 24 de enero de 1996.

3. La cuestión de si el acto que se pretende revisar tiene carácter de declarativo de derechos cuyos efectos no pueden ser dejados sin efectos por la Comisión de Viviendas sin declarar su nulidad a través del procedimiento de revisión de oficio, ya fue resuelta positivamente en el Dictamen mencionado atendiendo a las siguientes razones:

"El art. 17.1 DAV establece que la formalización de la adjudicación se realizará mediante el otorgamiento del contrato de arrendamiento. El art. 16.1 DAV exige que en el momento de la formalización en los adjudicatarios concurren los requisitos que

determinaron la adjudicación y que, en caso contrario, la CV podrá dejarla sin efecto.

Esta regulación suscita el interrogante de si la adjudicación es un acto administrativo condicionado de forma que, si no se mantuvieron las condiciones bajo las cuales se dictó, podrá ser revocado sin seguir el procedimiento de revisión de oficio.

Para responder correctamente hay que tener presente que, en la normativa analizada, la adjudicación aparece configurada como un acto en cuya virtud el adjudicatario ostenta el derecho a que la Administración formalice con él el contrato de arrendamiento que le permite el disfrute de una vivienda de propiedad pública. Un derecho subjetivo que faculta a su titular, en la hipótesis de una negativa sin causa de la Administración a formalizar dicho contrato, para acudir a la vía contencioso-administrativa interesando se declare su derecho a que se formalice el arrendamiento y, consiguientemente, la correlativa obligación de la Administración.

Dicho de otro modo, el acto de adjudicación es producido por un procedimiento dirigido a la conclusión de un contrato de arrendamiento cuya formalización es la ejecución de aquél, su obligada consecuencia jurídica. La adjudicación, pues, es un presupuesto del contrato, en tanto que acto por el que la Administración declara su voluntad de formalizarlo con el adjudicatario por concurrir en éste los requisitos legales para disfrutar en régimen de arrendamiento una vivienda de promoción pública. Un acto, por tanto, regulado por el Derecho Administrativo, de carácter definitivo en esta vía, y separable como tal del contrato de arrendamiento, sin que quepa entender que se trata de una propuesta de adjudicación que, por no contener una declaración de voluntad de la Administración, no crea derecho alguno en el adjudicatario propuesto.

Ello sin embargo no obsta para que el despliegue del contenido del acto, de sus efectos jurídicos, pueda estar condicionado por el ordenamiento a la realización de ciertas actuaciones. El acto administrativo es perfecto y válido y, por tanto, posee la aptitud requerida para producir los efectos jurídicos a los cuales está dirigido; pero su eficacia o aptitud práctica actual para producirlos está supeditada a la realización de determinados requisitos como se prescribe en el art. 16 DAV y, por lo demás,

resulta congruente con lo que preceptúa el art. 57.2 LPAC, de suerte que la demora correspondiente sólo afecta a la eficacia del acto pero no a su validez.

En otros términos, la adjudicación de una vivienda de promoción pública -esto es, la realización de la actividad administrativa conducente a individualizar los adjudicatarios del derecho a que se formalice con los mismos el correspondiente contrato de inquilinato- es perfecta y válida desde que se dicta en atención a que en el adjudicatario concurren los requisitos (el presupuesto de hecho) para tener derecho a disfrutar de una vivienda de ese carácter (contenido del acto o efecto jurídico). Lo que sucede es que la eficacia de la adjudicación depende de que el interesado la acepte en plazo (art. 16.2 DAV), deposite la fianza (art. 17.1 DAV) y formalice el contrato (arts. 16.1 y 17.1 DAV).

En suma, pues, el acto de adjudicación de una vivienda es un acto declarativo de derechos que reposa sobre la constatación de que el adjudicatario reúne los requisitos que demuestran que la unidad familiar de la que es titular se encuentra en una necesidad real, permanente y actual de vivienda. La falta de esos requisitos afecta a la validez del acto, no a su eficacia. En cambio, esta última depende del cumplimiento de los modos previstos en los arts. 16 y 17 DAV.

Por eso, precisamente, los solicitantes han tenido que acreditar la concurrencia de esos requisitos con anterioridad a la adjudicación (art. 11.1 DAV) por medio de la documentación relacionada en el Anexo IV del DAV, disponiendo la Comisión de Vivienda de facultades para pedir a los solicitantes en cualquier momento con anterioridad a la adjudicación que acrediten los extremos que figuran en su solicitud (art. 10.1 DAV) y además por medio de cualquier documento que considere necesario (último párrafo del Anexo IV del DAV). Mas aún, tras la valoración de las solicitudes por los Ayuntamientos, se les vuelve a solicitar esa misma documentación a aquellos solicitantes que han ocupado los puestos con expectativas de adjudicación para elaborar dichas Corporaciones una relación de solicitantes que es valorada por tercera vez por la Ponencia Técnica y por cuarta vez por la Comisión de Vivienda y, tras el período de exposición para reclamaciones, otra vez más por la Comisión de Vivienda, antes de proceder a la aprobación de la lista de adjudicatarios.

La adjudicación, por tanto, se produce después de comprobar exhaustivamente que concurren los requisitos en el solicitante, no siendo por tanto un acto

administrativo dictado a reserva de que el adjudicatario demuestre que reúne los requisitos exigidos, puesto que se produce después de constatar su supuesto de hecho como elemento esencial suyo, sin el que, por consiguiente, no se podría dictar aquél. Por eso, la constatación de su ausencia determina la invalidez de un acto que por ser declarativo de derechos sólo puede ser revocado a través del cauce de los arts. 102 y 103 LPAC. En definitiva, el procedimiento en el que se formula la propuesta de resolución objeto de Dictamen es el preceptuado legalmente”.

4. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en defectos procedimentales que obsten a la emisión de un Dictamen de fondo.

5. La propuesta de resolución omite expresar que, por ser definitiva en la vía administrativa, contra ella procede interponer recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente de su notificación (art. 89.3 LPAC en relación con los arts. 37.1 y 58 LJCA).

III

E.J.Q., el 22 de diciembre de 1995, solicitó la adjudicación en régimen de alquiler de una vivienda de promoción pública, alegando entre otras circunstancias que ella y su familia, integrada por su marido y dos hijos, estaban recogidos desde el 28 de agosto de 1983 por unos familiares en el domicilio de éstos sito en Casa de Ayala, en Las Palmas de Gran Canaria. Que esa vivienda que compartían los cuatro miembros de su familia con otros cinco familiares sólo disponía de 65'54 metros cuadrados útiles, de lo que resultaban 7'28 metros cuadrados por persona aproximadamente. En atención a esas condiciones de hacinamiento y al número de años en que la unidad familiar de la solicitante las había soportado, conforme a los arts. 11.1 y 2 LAV y 14 y 15 DAV en relación con su Anexo I, se atribuyó a la solicitud determinada puntuación que acreditaba una mayor necesidad de vivienda en comparación con otros solicitantes; puntuación que determinó la adjudicación en régimen de arrendamiento de una de las viviendas de la promoción pública que se ha mencionado.

Con posterioridad a la adjudicación se acreditó, por lo actuado en el expediente, que por lo menos desde el año 1991 la solicitante residía, junto con su unidad familiar y sin compartirlo con nadie ajeno a ella, en el domicilio sito en la calle Virgen de los Volcanes, en Las Palmas de Gran Canaria, teniendo a sus hijos matriculados en el Colegio Público de la zona; lo que implica que no existían las condiciones de hacinamiento ni por ende la circunstancia temporal de los años durante los que las había soportado, que había alegado en su solicitud de diciembre de 1995 y con base en las cuales se había estimado que la interesada se hallaba en una situación de necesidad de vivienda mayor que la de otros solicitantes y, en consecuencia, fueron determinantes para que se le adjudicara en régimen de arrendamiento una vivienda de promoción pública.

IV

La satisfacción de las necesidades de vivienda reales, permanentes y actuales que experimenten las unidades familiares con menos recursos económicos es el fin que persigue la adjudicación en régimen de alquiler de viviendas de promoción pública. Esta finalidad explica la exigencia de que los requisitos demostrativos de esa necesidad de vivienda han de concurrir en los aspirantes tanto en el momento de presentación de sus solicitudes (art. 13 DAV en relación con los arts. 14 y 15 del mismo), como en el momento de producirse la adjudicación.

Para garantizar que los elementos de hecho en que se fundamenta el acto de adjudicación sean los mismos que se aportaron con la solicitud o, aunque diferentes de éstos, en todo caso demostrativos de una necesidad familiar de vivienda merecedora de remedio por la Administración, el art. 9.2 DAV impone a los solicitantes la obligación de comunicar cualquier modificación en los datos aportados que se produzca en el intervalo entre presentación de la solicitud y adjudicación.

Asimismo, dado que los recursos de la comunidad están determinados por las circunstancias económicas y por las múltiples necesidades sociales de cada momento, también están limitados cuantitativamente los recursos públicos que se pueden destinar a la satisfacción de las necesidades de vivienda de las familias con menos capacidad económica.

Por ello, la adjudicación de las viviendas se realiza por un procedimiento de concurrencia dirigido a garantizar que aquellos a los que se adjudiquen las viviendas disponibles son los que más necesidad de ella tienen entre todos los solicitantes (art. 11.1 DAV en relación con su Anexo I). De ahí la obligación que se les impone de no falsear ni ocultar los datos acreditativos de la existencia o no de una situación de necesidad de vivienda y de la incapacidad de satisfacerla con sus propios recursos (art. 10.2 DAV).

Una vivienda de promoción pública se adjudica atendiendo tanto a los requisitos que concurren en el solicitante, como a que esos requisitos, mediante su baremación, son expresivos de una necesidad de vivienda mayor que la de los otros aspirantes cuya solicitud ha recibido una puntuación menor. Esta necesidad mayor de vivienda por comparación con otros solicitantes es también uno de los requisitos esenciales para la adquisición del derecho a disfrutar de una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler.

Si los requisitos en atención a los cuales se adjudica una vivienda a un solicitante no son los que en realidad concurren en éste, se está ante un acto administrativo que atribuye un derecho a un sujeto que carece de los requisitos para su adquisición, tanto en relación a sus circunstancias en sí mismas consideradas, como en comparación con otros solicitantes.

Dado este carácter concurrencial de la adjudicación de viviendas de promoción pública, todos los requisitos cuya existencia aprecia el acto de adjudicación son esenciales para la adquisición del derecho que atribuye.

La Administración no puede estimar que, aunque los requisitos en que fundamentó la adjudicación no concurren en el adjudicatario, éste reúne otros suficientes para la adjudicación. En primer lugar, porque el art. 16.1 DAV no le deja más opción que dejar la adjudicación sin efecto. En segundo lugar, porque esa estimación se debe realizar previa revocación por el procedimiento de revisión de oficio del acto de adjudicación anterior; y desde el momento en que se revoca éste, automáticamente ocupa su lugar el solicitante cuya solicitud alcanzó la puntuación inmediatamente inferior a la del último adjudicatario (arts. 11.4 y 20 DAV). En tercer lugar, porque el nuevo acto de adjudicación en sustitución del que se revoca sólo

puede ser dictado a través del procedimiento concurrencial de adjudicación regulado en el DAV, si la relación para vacantes está vigente o, en caso contrario, a través del procedimiento del segundo párrafo del art. 20 DAV.

La interesada alegó unas circunstancias demostrativas de la necesidad de vivienda de su unidad familiar -que vivía en condiciones de hacinamiento desde hacía más de diez años- que ni existían en la fecha de presentación de la solicitud ni en la de la adjudicación.

Por consiguiente no se puede compartir la afirmación, contenida en el Fundamento II de la propuesta de resolución, de que se trata de "una modificación sustancial de la necesidad de vivienda alegada por la interesada", sino de que no existía uno de los requisitos esenciales y determinantes del acto de adjudicación. Ésta se ha producido en atención a unos requisitos inexistentes; por consiguiente se está ante un acto administrativo que atribuye un derecho a quien no reúne los requisitos esenciales para adquirirlo -que están establecidos por el art. 11.1 y 2 LAV, la letra b) del apartado 6 del art. 13 DAV en relación con los párrafos octavo y oncenno de dicho apartado y con el art. 15.4 DAV y Anexo I del mismo- lo cual el art. 62.1,f) LPAC tipifica como causa de nulidad de pleno derecho; de donde se sigue que se deba dictaminar favorablemente la revisión que se pretende.

C O N C L U S I O N E S

1. Es conforme a Derecho la revisión de oficio de la adjudicación por incurrir en la causa de nulidad del art. 62.1,f) LPAC.

2. La resolución definitiva deberá expresar que contra ella cabe interponer, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, el recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.