Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 9 7 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 3 de diciembre de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del acto presunto por el que se concede por silencio administrativo positivo a (...) la compensación a las personas propietarias y arrendadoras afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos recogidos en el Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (EXP. 466/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 20 de octubre de 2025 del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias (con entrada en el Consejo Consultivo el día 28 de octubre de 2025), es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del acto presunto por el que se concede por silencio administrativo positivo a (...) la compensación a las personas propietarias y arrendadoras afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos recogidos en el Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

2. La legitimación del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

3. Resulta aplicable al presente expediente de revisión de oficio el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), toda vez que el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor, el cual permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

En consecuencia, para que proceda la declaración de nulidad del acto que se revisa, el dictamen de este Consejo Consultivo ha de ser favorable, no pudiendo declararse tal nulidad si, por el contrario, el dictamen fuera desfavorable.

4. Al hilo de lo expuesto en el apartado anterior, procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como el derecho procedimental aplicable.

4.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el Dictamen 156/2017, de 11 de mayo, en cuyo Fundamento III, apartado primero, se expone lo siguiente:

«Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar que un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto. Por consiguiente, para apreciar si (la) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art .62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó; y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos».

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fue dictado el acto administrativo, en este caso la estimación por silencio administrativo -3 de diciembre de 2021- cuya revisión de oficio ahora se pretende -

año 2025-, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 47 LPACAP, norma que estaba vigente en la fecha en la que fue dictado el acto cuya nulidad se pretende.

4.2. Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP (art. 106). Y todo ello al amparo de lo establecido en la Disposición Transitoria tercera, letra b), del referido texto legal.

En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio se ha incoado durante la vigencia de la LPACAP -año 2025-, por lo que resulta de plena aplicación lo afirmado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 317/2017, de 20 de septiembre y 149/2021, de 31 de marzo, al señalar que «*la legislación procedimental aplicable es la contenida en la citada LPACAP, porque el presente procedimiento se inició después de su entrada en vigor*» (apartado tercero del Fundamento I).

5. Como se ha manifestado, la ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene en el art. 106 LPACAP. Así, la revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad previstas en el art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa.

En este concreto expediente, la revisión de oficio se fundamenta en un supuesto de nulidad de pleno derecho consistente en una Resolución firme contraria al ordenamiento jurídico por el que se adquiere un derecho careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición [art. 106 en relación con el art 47.1.f) LPACAP], consistente en que la persona arrendadora no se ha visto afectada por la suspensión extraordinaria prevista en el art. 1 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, incumpliendo un requisito esencial de la legislación de aplicación.

6. En cuanto a la competencia del órgano para resolver la revisión de oficio, corresponde al Presidente del Instituto Canario de la Vivienda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.2.p) del Decreto 152/2008, de 7 de julio, por el que se aprueban los Estatutos de Instituto Canario de Vivienda (BOC n.º 143, de 17.07.2008), en relación con la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

7. En relación con el plazo de tramitación del expediente de revisión de oficio, el art. 106.5 LPACAP establece que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución

producirá la caducidad del mismo. En el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se inició mediante Resolución de la Presidencia n.º 323/2025, de 4 de julio, por lo que el procedimiento no se encuentra caducado, hecho que se produciría el día 4 de enero de 2026.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

- Con fecha 12 de diciembre de 2018 se suscribe contrato de arrendamiento de la vivienda sita en la calle (...)- entre doña. (...) -como arrendadora- y (...), doña. (...) y doña. (...) -como arrendatarios-.

- Por doña. (...) se interpuso demanda de desahucio por impago de renta contra los arrendatarios de la vivienda sita en la calle (...)-, dando origen al Juicio Verbal 347/2021 seguido ante el Juzgado de Primera Instancia Número Tres de Telde.

- En el seno del Juicio Verbal 347/2021 se planteó cuestión incidental de previo pronunciamiento al objeto de que se procediera a la suspensión del procedimiento de desahucio debido a la situación de vulnerabilidad social y falta de alternativa habitacional de los demandados (art. 1 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19), que fue resuelta mediante Auto de fecha 22 de marzo de 2022 -aclarado por Auto de fecha 23 de marzo de 2022- desestimatorio de la petición de declaración de vulnerabilidad por prevalecer la situación de necesidad de la arrendadora -Señora (...)-.

- Con fecha 3 de septiembre de 2021 por (...) se presenta solicitud de compensación a las personas propietarias y arrendadoras afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos recogidos en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, respecto de la vivienda sita en la calle (...), del término municipal de Agüimes.

- Mediante Resolución de 22 de abril de 2022 se requiere a la Señora (...) para que subsane su solicitud mediante la aportación del título de propiedad, contrato de alquiler en vigor, Auto judicial por el que se suspende el desahucio o el lanzamiento del arrendatario, alta a terceros, justificación de los gastos corrientes de la vivienda asumidos por la arrendadora y declaración responsable de no estar incursa en alguna de las prohibiciones para obtener la condición de beneficiaria.

- Con fecha 3 de mayo de 2022 (...) aporta la documentación requerida.

- A pesar del tiempo transcurrido, la Administración no ha dictado resolución expresa, por lo que transcurrido el plazo de tres meses -3 de diciembre de 2021- se produce la estimación por silencio administrativo.

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, figuran en el expediente remitido a esta Institución consultiva las siguientes actuaciones:

- Mediante Resolución del Presidente del Instituto Canario de la Vivienda n.º 323/2025, de 4 de julio, se resuelve *« (...) Iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la nulidad de pleno derecho del acto presunto por el que se concede, por el transcurso del plazo máximo establecido para resolver, a doña. (...) y expediente n.º 8/2022-0420140249, la compensación a las personas propietarias y arrendadoras afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos recogidos en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo (...) ».*

- Con fecha 4 de julio de 2025 se notifica a (...) la anterior Resolución y se le concede un plazo de audiencia de quince días a los efectos de que presente las alegaciones, documentos y justificaciones que estimara pertinentes para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, lo que fue verificado el día 25 de julio de 2025 mediante la presentación del escrito de alegaciones.

- Con fecha 3 de octubre de 2025 se emite Informe-Propuesta de Resolución por el que se informa que procede *«Declarar la nulidad de pleno derecho del acto presunto por el que se concede, por el transcurso del plazo máximo establecido para resolver, a doña. (...) (...) y expediente n.º 8/2022-0420140249, la compensación a las personas propietarias y arrendadoras afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos recogidos en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo (...) ».*

IV

1. En el caso planteado el objeto de la nulidad viene referido al acto presunto derivado de la solicitud formulada por (...) de compensación a las personas propietarias y arrendadoras afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos recogidos en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, la cual se considera estimada por silencio administrativo positivo,

fundamentándose la causa de nulidad en el hecho de que la señora (...) carece de los requisitos necesarios para ser acreedora de dicha compensación.

2. Con carácter previo a entrar en el fondo del asunto, este Consejo Consultivo ha de recordar su doctrina general acerca de la pertinencia de acudir a la vía de la revisión de oficio para la declaración por la Administración de la nulidad de sus propios actos. De modo reiterado (por ejemplo, en nuestro Dictamen 299/2021, de 27 de mayo), venimos señalando:

«Ha de advertirse con carácter previo al análisis de los motivos alegados, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo en sintonía con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica».

En relación con esta cuestión el Tribunal Supremo ha señalado, p. ej. en su Sentencia de 9 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), entre tantas otras, que *la seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g. artículo 106 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), que, aunque referido a las facultades de revisión, expresa sin duda un valor general); se trata de un valor social, y no puramente individual, de forma que es la colectividad misma la que está involucrada en ella, y no sólo los intereses particulares; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, las cuales, en otro caso, podrían ser cuestionadas ad eternum; en la tensión dialéctica entre tutela judicial y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden (...) atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad.*

Por tanto, no cualquier vicio jurídico permite acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva.

Concluye la citada STS que «La declaración de nulidad, en consecuencia, ha de analizarse partiendo del carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias. Esto es, la

revisión de oficio es una vía excepcional que solo se puede utilizar cuando se den las causas tasadas previstas legalmente», doctrina plenamente aplicable al caso que nos ocupa.

3. El presente procedimiento de revisión de oficio trae causa de la solicitud de compensación a las personas propietarias y arrendadoras afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos recogidas en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, solicitud formulada por (...)

Tal como consta en el expediente, dicha solicitud fue presentada el 3 de septiembre de 2021, teniendo entrada en el Instituto Canario de la Vivienda en la misma fecha, sin que haya recaído sobre la misma resolución expresa, lo que determina que la primera cuestión a analizar sea la relativa al sentido del silencio administrativo que produce dicha falta de resolución expresa.

A este respecto, el art. 21 de la citada LPACAP, dispone:

«1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

(...)

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea (...) ».

Por su parte el art. 3.4 del Real Decreto 401/2021, de 8 de junio, por el que se aprueban las medidas necesarias para que la comunidades autónomas puedan utilizar los recursos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, a fin de hacer frente a las compensaciones que procedan, y por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la compensación a los propietarios y arrendadores a que se refieren los artículos 1 y 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, establece:

«4. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución al interesado será de tres meses, si bien excepcionalmente el órgano competente podrá acordar de manera motivada ampliar el plazo en tres meses más, circunstancia que se notificará expresamente al interesado. Vencido el plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, el interesado podrá entenderla estimada por silencio administrativo».

Por tanto, el plazo máximo que tenía la Administración para resolver era el de tres meses desde la fecha en que la solicitud tuvo entrada en el registro electrónico de la Administración competente para su tramitación -3 de septiembre de 2021- [art. 3.4. Real Decreto 401/2021, de 8 de junio, en relación con el art. 21.3.b) LPACAP], plazo que venció el 3 de diciembre de 2021, por lo que de conformidad con el referido art. 3.4. del Real Decreto 401/2021, de 8 de junio, la solicitud se debe entender estimada por silencio administrativo.

4. Sentado lo anterior, en el presente supuesto, la concreta causa de nulidad aducida por la Administración es la indicada en el art. 47.1.f) LPACAP (*Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*). La proyección sobre esta causa de nulidad de la doctrina general antes trascrita también ha sido destacada de manera reiterada por este Consejo Consultivo, entre otros, en el Dictamen 299/2021, de 27 de mayo, [si bien referido al art. 62.f) de la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero perfectamente trasladable a la vigente LPACAP], del modo que a continuación se señala:

« (…) 7. En relación con la causa de nulidad legalmente invocada en segundo término y prevista por el apartado f) del art. 62 LRJAP-PAC, tampoco concurre propiamente en el presente supuesto dicha causa de nulidad de pleno derecho.

Ha de partirse de entrada del carácter restrictivo con que ha de interpretarse la concurrencia de esta concreta causa de nulidad, para evitar de otro modo que cualquier defecto de legalidad pueda cuestionarse por esta vía. Como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de mayo de 2012 (RC 7113/2010):

"los supuestos de nulidad, y este en particular, han de ser objeto de interpretación restrictiva, para no convertir la revisión excepcional de actos firmes por nulidad en un debate ordinario de legalidad común, en contra de la finalidad y razón de ser de la figura. El precepto no puede interpretarse en el sentido de que cualquier percepción de un beneficio monetario cuando no se dan los requisitos legales para ello pueda devenir en acto nulo, pues en ese caso no habría práctica diferencia entre los actos radicalmente nulos y los anulables; debe ser interpretado en consonancia con el resto de supuestos, que prevén actos de contenido imposible, constitutivos de delito, dictados con manifiesta incompetencia, esto es, vicios que afectan a carencias radicales y esencialísimas del acto. El precepto da respuesta a un supuesto de nulidad que no venía contemplado en la antigua Ley de Procedimiento de 1958 y que venía siendo reclamado por la doctrina, para dar cabida a casos no expresamente previstos en la antigua regulación pero de flagrante irregularidad en los que se otorgan

nombramientos, concesiones, facultades de obrar, o se constituyen situaciones jurídicas, en ausencia de los más elementales elementos constitutivos de quien los recibe, tal como el reconocimiento a un menor de derechos que exigen la mayor edad, nombramiento para un cargo sin poseer el titulo correspondiente, etc.».

En otros términos, no basta aducir cualquier género de incumplimiento para que la revisión de oficio pueda prosperar al amparo de esta causa de nulidad de pleno derecho. No es suficiente que se haya desatendido la observancia de un requisito necesario para la adquisición de un derecho o de una facultad, ha de tratase del incumplimiento de un verdadero requisito de carácter esencial.

De la aplicación de la anterior doctrina al caso que nos ocupa, resulta que los requisitos que debía cumplir la señora (...) para acceder a la compensación a las personas propietarias y arrendadoras afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos recogidos en el repetido Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, son los establecidos en la Disposición adicional segunda, apartados 1, 2 y 3 del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes, que establece:

«1. Los arrendadores afectados por la suspensión extraordinaria prevista en el artículo 1 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, tendrán derecho a solicitar una compensación en los términos previstos en los apartados siguientes cuando la administración competente, en los tres meses siguientes a la fecha en que se emita el informe de los servicios sociales señalando las medidas adecuadas para atender la situación de vulnerabilidad acreditada facilitando el acceso de las personas vulnerables a una vivienda digna, no hubiera adoptado tales medidas.

2. La compensación consistirá en el valor medio que correspondería a un alquiler de vivienda en el entorno en que se encuentre el inmueble, determinado a partir de los índices de referencia del precio del alquiler de vivienda u otras referencias objetivas representativas del mercado de arrendamiento, más los gastos corrientes de la vivienda que acredite haber asumido el arrendador, por el período que medie entre que se acordare la suspensión y el momento en el que la misma se levante por el Tribunal o hasta el 31 de diciembre de 2024. No obstante, si dicho valor fuera superior a la renta que viniera percibiendo el arrendador, la compensación consistirá en renta dejada de percibir durante el mismo período señalado anteriormente más los gastos corrientes.

3. La solicitud de compensación podrá presentarse hasta el 31 de enero de 2025, debiendo formular el arrendador una exposición razonada y justificada de la compensación que considere procedente sobre la base de los criterios indicados anteriormente».

De este precepto se extrae que los requisitos exigidos para adquirir el derecho a la compensación son:

a) Que la persona arrendadora se haya visto afectada por la suspensión extraordinaria prevista en el art. 1 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo.

b) Que haya sido emitido informe de los servicios sociales señalando las medidas adecuadas en cada caso.

c) Que no se hubiera facilitado el acceso a la persona arrendataria a una vivienda digna en los tres meses siguientes a la emisión del informe de vulnerabilidad de los servicios sociales.

Pues bien, analizado el expediente administrativo, se constata que la señora (...) carece del requisito esencial, primero y principal para acceder a la compensación solicitada, cual es que haya sido afectada por la suspensión extraordinaria prevista en el art. 1 del Real Decreto-ley 11/2020.

Constan en el expediente administrativo los Autos del Juzgado de Primera Instancia número Tres de Telde, de fechas 22 y 23 de marzo de 2022, dictado en la cuestión incidental de especial pronunciamiento planteada en el ámbito del Juicio Verbal de Desahucio 347/2021, por los que se desestima la petición de vulnerabilidad de la arrendataria y, en consecuencia, la suspensión del procedimiento de desahucio, al considerar que en ese caso prevalece la situación de necesidad de la arrendadora, señora (...).

En definitiva, el acto presunto por el que, por silencio administrativo positivo, se concedió a (...) la compensación a las personas propietarias y arrendadoras afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos recogidos en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, se considera nulo de pleno Derecho por aplicación de la causa contemplada en el art. 47.1.f) LPACAP, ya que, como se ha expuesto, la señora (...) no se ha visto afectada por la suspensión extraordinaria prevista en el art. 1 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, careciendo de un requisito esencial para obtener la compensación, por lo que su obtención incurre en causa de nulidad, como propone la administración.

C O N C L U S I Ó N

Es conforme a derecho la Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad del acto presunto, por silencio administrativo, de concesión a (...) de la compensación a las personas propietarias y arrendadoras afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos recogidos en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, cuya nulidad es procedente por las razones expuestas en el Fundamento IV.