Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 4 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de enero de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente del Instituto Canario de la Vivienda en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del acto presunto estimatorio por el que se concede la autorización de venta de una vivienda de protección oficial a (...), y el acceso a la vivienda a (...) y a (...) (EXP. 547/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Presidente del Instituto Canario de la Vivienda el 16 de diciembre de 2025 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 19 de diciembre de 2025), tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad del acto presunto estimatorio por el que se concede la autorización de venta de una vivienda de protección oficial a *(...)*, y el acceso a la vivienda a (...) y a (...).

2. En cuanto a la legitimación del Presidente del Instituto Canario de la Vivienda (organismo autónomo adscrito a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias), si bien no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente dicho precepto en el sentido de

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) LCCC, en relación con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

4. En cuanto a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como al derecho procedimental aplicable, es de aplicación la LPACAP, en concreto el art. 47.1 respecto a las causas de nulidad y los arts. 106 a 111 en cuanto al régimen procedimental aplicable, preceptos que regulan la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos, permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, 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 los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP. En este caso el acto presunto referido es firme.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP (*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*), con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Por tanto, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen fuese desfavorable.

5. Respecto al acto cuya nulidad se pretende y la causa de nulidad radical invocada por la Administración autonómica de que adolece el mismo, se pretende la nulidad de pleno derecho del acto administrativo presunto estimatorio por el que se concede la autorización de venta a (...), y el acceso a la vivienda a (...) y a (...), por concurrir la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.f) LPAPCAP: «*son nulos de pleno*

derecho los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos careciendo los requisitos esenciales para su adquisición».

6. Respecto a la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio procede efectuar las siguientes observaciones:

La LPACAP no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al *«órgano competente»* (art. 106.3).

De conformidad con lo establecido en el art. 7.2.p) del Decreto 152/2008, de 7 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda, el Presidente es el órgano competente para «*incoar y resolver los procedimientos de revisión de oficio de los actos nulos y la declaración de lesividad de los actos anulables».*

Sin embargo, como ha sostenido este Consejo en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para «*resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento*».

Puesto que el Instituto Canario de la Vivienda es un organismo autónomo adscrito a la Consejería competente en materia de vivienda de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 2 Decreto 152/2008, de 7 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda -ICV-), y su Presidencia la ostenta la persona titular de la Consejería competente en materia de vivienda [art. 12.2.a) de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, y art. 7.1 de los Estatutos del ICV], en el procedimiento revisor que se dictamina, la competencia para resolverlo corresponde al titular del citado Departamento, conforme a lo dispuesto en el art. 29.1, letra g), de la Ley 14/1990, tal y como hemos señalado con anterioridad.

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP prevé 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. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».*

Por tanto, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso (se inició por Resolución de 12 de septiembre de 2025 del Presidente del Instituto Canario de la Vivienda), el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumplirá el día 12 de marzo de 2026.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1. El 13/05/2025 (...) como representante de (...), titular de vivienda y persona interesada en la transmisión y (...) como persona interesada en la adquisición, presentan solicitud conjunta de autorización de transmisión de la vivienda protegida de promoción privada sita en la calle (...), finca urbana (...), en el término municipal de Ingenio.

Junto con la solicitud presentan los siguientes documentos:

- Nota simple informativa del Registro de la Propiedad de Santa Lucía de Tirajana de 8 de enero de 2025. En cuanto a las titularidades de la finca constan los siguientes datos:

«TITULAR

(...) C.I.F. (...).

La totalidad del pleno dominio.

TITULO: ADJUDICACIÓN POR EJECUCIÓN DE HIPOTECA

TITULAR

(...)

C.I.F. (...)

SUJETA A CONDICION SUSPENSIVA del pleno dominio.

TITULO: COMPRAVENTA

TOMO LIBRO FOLIO ALTA 7

AUTORIZANTE: (...)

NºPROTOCOLO: 2235 DE FECHA: 26/02/24

INSCRIPCIÓN: 7ª TOMO: LIBRO: FOLIO: FECHA: 17/12/2024

(...)

CONDICIÓN SUSPENSIVA: La Finca de éste número queda sujeta a la condición suspensiva de que se obtenga la autorización de venta por parte de la Administración y, en su caso, la renuncia de la administración correspondiente a sus derechos de tanteo, retracto y/o adquisición preferente o transcurra el plazo para el ejercicio de tales derechos por la administración pública».

- Resolución n.º 12982/2024 de 10 de octubre de 2024 del Director del Instituto Canario de la Vivienda por la que se acuerda ampliar por un periodo de tres meses, hasta el 23/12/2024, la vigencia de la Resolución n.º 3671/2024, otorgada para la transmisión de la vivienda referenciada y sus posibles anejos vinculados de Protección Oficial.

- Certificado IRPF del ejercicio 2023 de (...)

- Certificado IRPF ejercicio 2023 de (...)

2. El inmueble en cuestión obtuvo la calificación definitiva de vivienda protegida en régimen general, con fecha 18/09/2001, siendo el plazo de duración de régimen legal de protección de 30 años.

3. Con fecha 17/06/2025 se requiere a la persona interesada para la subsanación de la solicitud presentada, otorgando el plazo de diez días hábiles a fin de que aporte la siguiente documentación:

«- Certificado Policial del Ayuntamiento acreditativo de que la vivienda está desocupada, ocupada por el propietario o por un tercero ACTUALIZADO.

- Certificado de empadronamiento en la Comunidad Autónoma de Canarias de los adquirentes ACTUALIZADO (No para viaje).

- Declaración de la renta del ejercicio 2024 de los adquirentes».

Se comunica al interesado, además, que se suspende el plazo para resolver hasta que se atienda dicho requerimiento o hasta que se venza el plazo de subsanación concedido.

Se notifica a la entidad (...) el día 19 de junio de 2025. Por lo que el plazo vencía el 3 de julio de 2025.

4. Con fecha 31/07/2025 se eleva a la Jefatura de Servicio propuesta de resolución de desistimiento al haber transcurrido el plazo del requerimiento de subsanación sin que este haya sido atendido. Dicha resolución es rechazada por la Jefa de Servicio al comprobar que había expirado el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento.

5. Según se indica en la Propuesta de Resolución el 29/07/2025 se producen los efectos del silencio administrativo, siendo el 28/07/2025 el último día para resolver y notificar de forma expresa el procedimiento.

6. El 6 de agosto de 2025 la entidad (...) presenta en el Registro del Instituto Canario de la Vivienda, la siguiente documentación:

- Solicitud o instancia presentada al Ayuntamiento de la Villa de Ingenio el 20 de junio de 2025 de certificado policial acreditativo de que la vivienda está desocupada, ocupada por el propietario o por un tercero.

- Certificado de empadronamiento de los adquirentes.

- Declaración de la Renta del ejercicio 2024 de los adquirentes.

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. El presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se inicia mediante Resolución n.º 424/2025 de 12 de septiembre de 2025 del Director del Instituto Canario de la Vivienda por la que se acuerda:

«Primero.- Iniciar el procedimiento de revisión de oficio por la nulidad de pleno derecho del acto presunto estimatorio por el que se concede la autorización de venta a (...), con NIF (...), y el acceso a la vivienda a (...), con NIF (...), y a (...), con NIF (...), al no cumplir con el requisito de ingresos familiares, superando los ingresos de la unidad de convivencia en más de cinco veces el IPREM.

Segundo.- Proceder a la suspensión de ejecución del acto estimado por silencio, debido a que se pueden producir perjuicios de imposible o difícil reparación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley 39 2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Tercero.- Conceder al interesado un plazo de audiencia de quince días, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para que presente las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes.

Cuarto.- Notificar a las personas interesadas la Resolución del inicio del procedimiento de revisión de oficio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 40 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Quinto.- Dar traslado de la correspondiente resolución al registro de la propiedad a los efectos oportunos».

La Resolución de inicio es notificada a (...) el día 18 de septiembre de 2025.

2. El 15 de septiembre de 2025 se emite certificado acreditativo del silencio producido en el que se dispone que con fecha 29/07/2025 se producen los efectos del silencio administrativo, entendiéndose estimada la solicitud, y, por tanto, produciendo los efectos jurídicos correspondientes.

3. El 26 de septiembre de 2025 se notifica al Registro de la Propiedad escrito por el que se comunica el inicio del procedimiento de revisión de oficio, con el siguiente contenido: *«Se pone en conocimiento del Registro de la Propiedad la Resolución del Presidente el Instituto Canario de la Vivienda relativo al Inicio de Procedimiento de Revisión de Oficio por la Nulidad de Pleno Derecho del Acto Presunto Estimatorio por el que se le concede la Autorización de Venta de la vivienda protegida de Promoción Privada a la Entidad (...)) y el acceso a la vivienda a (...) y (...), sita en la calle (...), Finca urbana n.º (...), del término municipal de Ingenio».*

4. No consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo las formulaciones de alegaciones por el interesado en el trámite de audiencia.

5. No consta la solicitud de informe preceptivo de la Viceconsejería de los Servicios jurídicos conforme al art. 20 letra e) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

6. Consta borrador de Propuesta de Resolución y borrador de Resolución por la que se acuerda:

«Primero.- Declarar la nulidad de pleno derecho del acto administrativo presunto estimatorio por el que se concede la autorización de venta a (...), con NIF (...), y el acceso a la vivienda a (...), con NIF (...), y a (...), con NIF (...), al no cumplir con el requisito de ingresos familiares, superando los ingresos de la unidad de convivencia en más de cinco veces el IPREM, por resultar la misma contraria al ordenamiento jurídico.

(...) ».

IV

1. Con carácter previo, ha de apreciarse la concurrencia de vicios o defectos en la tramitación el procedimiento:

Por una parte, como ya se adelantó en el Fundamento anterior, no consta informe preceptivo de la Viceconsejería de los Servicios jurídicos conforme al art. 20 letra e) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, que dispone que será preceptivo el informe del Servicio Jurídico en la revisión de oficio de actos administrativos. De la documentación que obra en el expediente remitido se deduce que tal informe no fue solicitado, y, por ende, tampoco emitido, siendo el mismo un informe preceptivo.

En segundo lugar, las personas interesadas en el presente procedimiento de revisión de oficio por el que se pretende la nulidad del acto presunto estimatorio, no es sólo la empresa transmitente sino también el adquirente del bien inmueble, que junto con la Sociedad mercantil propietaria de la finca solicitan la autorización de transmisión de la vivienda protegida.

Conforme al art. 4.1.b) LPACAP, se consideran interesados en el procedimiento administrativo *«los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte».* El procedimiento de revisión de oficio se inicia por el Director del Instituto Canario de la Vivienda, con el objeto de declarar la nulidad de pleno derecho del acto administrativo presunto estimatorio por el que se concede la autorización de venta a (...) y el acceso a la vivienda a (...), con y a (...), por tanto estos últimos ostentan legitimación como interesados en el procedimiento de revisión al afectar de manera directa la resolución que se dicte a sus derechos e intereses legítimos. De hecho, la solicitud de autorización de transmisión de la vivienda protegida que ha sido estimada por silencio administrativo la presentan conjuntamente la entidad (...) y (...), es decir son dos los solicitantes de la autorización que ha sido estimada por silencio.

Sin embargo, en el expediente remitido sólo consta notificación de la resolución de inicio mediante la que se otorga el plazo de quince días para alegaciones a (...) propietario y transmitente de la vivienda protegida, sin que se haya otorgado trámite de audiencia a los demás interesados en el procedimiento.

Conforme a lo dispuesto en el art. 82.1 LPACAP, *«instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento».

Por otra parte, se advierte que en el presente procedimiento de revisión de oficio no se ha dictado propuesta de resolución tras la instrucción del procedimiento y conferido el oportuno trámite de audiencia a los interesados, en la que, a la vista del contenido de la instrucción del procedimiento se emita un pronunciamiento final con forma de propuesta sobre la pretendida declaración de nulidad.

La finalidad del dictamen, a solicitar preceptivamente en este supuesto [arts. 102.1 LRJAP-PAC y 1.1 y 11.1D.b) de la Ley 5/2002], es determinar la adecuación jurídica de la declaración de nulidad del acto administrativo afectado. Por eso, su objeto ha de ser la propuesta de resolución del correspondiente procedimiento revisor tramitado para lograr tal declaración.

En el presente procedimiento sólo consta un borrador tanto de Propuesta de Resolución, como de Resolución final. Cierto es que este Consejo ha estimado considerar, siguiendo un criterio antiformalista y en aras del principio de economía y eficacia administrativa, que el informe-propuesta obrante en las actuaciones, sea considerado materialmente como la propuesta de resolución, pero no un mero borrador sin firma del órgano o unidad competente, sino un acto administrativo, con fecha y firma de quien lo emite, pues sólo así puede tener la consideración de acto con validez jurídica.

Finalmente, existe una cuestión que procede aclarar por el órgano solicitante del Dictamen, que es la relativa a la titularidad de la vivienda protegida cuya transmisión se pretende, por cuanto en la documentación aportada junto con la solicitud de autorización, figura nota simple informativa de 8 de enero de 2025 expedida por Registrador de la Propiedad del Registro de Santa Lucía de Tirajana relativa la finca n.º (...), en la que aparecen como titulares, además, de la entidad (...), otra entidad denominada (...) que adquiere la propiedad por compraventa con condición suspensiva del pleno dominio inscrita el 17/12/2024. La finca estaba sujeta a la

condición suspensiva de que se obtenga la autorización de venta por parte de la Administración y, en su caso, la renuncia de la Administración correspondiente a sus derechos de tanteo, retracto y/o adquisición preferente o transcurra el plazo para el ejercicio de tales derechos por la Administración Pública.

Además, se aporta Resolución n.º 12982/2024 de 10 de octubre de 2024 del Director del Instituto Canario de la Vivienda por la que se acuerda ampliar por un periodo de tres meses, hasta el 23/12/2024, la vigencia de la Resolución n.º 3671/2024, de 27 de marzo de 2024, por la que se otorga autorización para la transmisión de la vivienda referenciada y sus posibles anejos vinculados de Protección Oficial.

Por tanto, resulta procedente que mediante informe se aclare si la finca n.º: (...) fue objeto de una anterior compraventa a la entidad (...) que figura en el Registro de la Propiedad como titular sujeto a condición suspensiva consistente en la obtención de la autorización de venta por parte de la Administración. Figurando autorización de transmisión por Resolución n.º 3671/2024, de 27 de marzo de 2024, y ampliada hasta el 23/12/2024 por Resolución n.º 12982/2024 de 10 de octubre de 2024 del Director del Instituto Canario de la Vivienda, al objeto de dilucidar si la citada entidad también posee algún derecho que pudiera verse afectado en el presente procedimiento revisor, en cuyo caso habría de otorgársele igualmente trámite de audiencia.

Por todo lo dicho, a la vista de la incertidumbre existente en torno a alguno de los extremos atinentes al caso y en aras a garantizar la conformidad de Derecho de la resolución que se dicte y los derechos de los interesados, resulta necesario requerir la emisión de un informe que habrá de pronunciarse sobre las cuestiones referidas.

2. En conclusión, procede la retroacción del procedimiento a fin de que se emita el informe aclaratorio indicado, se otorgue el oportuno trámite de audiencia al solicitante de la autorización de transmisión de la vivienda y adquirente de la misma, como interesado en el procedimiento de revisión de oficio, así como, en su caso, a cualquiera que posea algún derecho sobre la vivienda en cuestión, se recabe el informe preceptivo de la Viceconsejería de los Servicios jurídicos del Gobierno de Canarias, y se dicte una nueva Propuesta de Resolución con las formalidades exigidas, que será objeto del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad del acto presunto estimatorio por el que se concede la autorización de venta a (...), y el acceso a la vivienda a (...) y a (...), no se considera conforme a Derecho, por los motivos procedimentales indicados, pues es necesario retrotraer las actuaciones en los términos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.