

D I C T A M E N 3 4 1 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de septiembre de 2026.

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 administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad parcial de la Resolución n.º 175, de 29 de febrero de 2024, del Presidente del Instituto Canario de la Vivienda, por la que se concede a (...) una subvención relativa al Programa de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética de viviendas por importe de 3.000 euros (EXP. 317/2026 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias mediante oficio de 17 de julio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad parcial de la Resolución n.º 175, de 29 de febrero de 2024, del Presidente del Instituto Canario de la Vivienda, por la que se concede a (...) una subvención relativa al Programa de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética de viviendas por importe de 3.000 euros.

2. La legitimación del Sr. Consejero para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este 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), en relación con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP),

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

que 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 los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

3. 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 al derecho procedimental aplicable.

3.1. 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 356/2023, de 13 de septiembre, en el que 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 -29 de febrero de 2024- cuya revisión de oficio ahora se pretende, 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 ahora se pretende).

3.2. 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 caso, el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado durante la vigencia de la LPACAP -año 2026-, 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, entre otros, 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»*.

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.

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. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Pues bien, en este asunto el procedimiento administrativo de revisión se tramita de oficio por el Instituto Canario de la Vivienda, con fundamento en la causa de nulidad prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP, resultando acreditada la firmeza de la resolución cuya nulidad se pretende en vía administrativa.

4. Es competente para incoar y resolver la revisión de oficio, el Presidente del Instituto Canario de la Vivienda de conformidad con lo establecido en el art. 7.2.p) de los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda, aprobados por Decreto 152/2008, de 7 de julio.

5. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, se entiende que el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio no está caducado.

Respecto a esta cuestión, 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».

Pues bien, teniendo en cuenta que en el presente supuesto consta la Resolución de la Presidencia del Instituto Canario de la Vivienda n.º 143/2026, de 6 de abril, de incoación de oficio del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se considera que no se ha producido la caducidad del procedimiento administrativo.

6. No se observan deficiencias formales que obsten un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

II

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

- Mediante Resolución de 7 de septiembre de 2022, de la Directora del Instituto Canario de la Vivienda, se establece la convocatoria de determinados programas de subvenciones en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, regulados por el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre (BOC N.º 182, de 14 de septiembre).

- Con fecha 17 de abril de 2023, la entidad (...), en representación de (...), presenta solicitud para acogerse a la subvención del Programa de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas, en relación con la vivienda sita en la calle (...), n.º 43, 3.º B de Los Realejos, incoándose a tal efecto el expediente 55/1/2022-0921123244.

- Con fecha 8 de junio de 2023 se aporta por el interesado documentación complementaria en el expediente.

- Con fecha 20 de julio de 2023 se emite Informe técnico en el que se concluye lo siguiente:

«Visto lo anteriormente expuesto y de acuerdo a las bases reguladoras de esta ayuda establecidas en el Real Decreto 853/2021 y la convocatoria del 7250 - Programa de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas, se informa técnicamente FAVORABLE la solicitud. Siendo la cuantía de la ayuda 3.000,00 €».

- Mediante Resolución de la Presidencia del Instituto Canario de la Vivienda n.º 175/2024, de 29 de febrero, se resuelve *«Conceder las subvenciones relativas al programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de vivienda, convocadas*

mediante la Resolución de 7 de septiembre de 2022, de la Directora del Instituto Canario de la Vivienda, a los beneficiarios que se relacionan en el anexo I de la presente Resolución y por el importe señalado en el mismo (...) », figurando en el mencionado anexo I (...)

- Con fecha 9 de mayo de 2025 se emite Informe técnico, en el que se concluye lo siguiente:

«Visto lo anteriormente expuesto y de acuerdo a las bases reguladoras de esta ayuda establecidas en el Real Decreto 853/2021 y su convocatoria mediante la publicación de la Resolución en el Boletín Oficial de Canarias el 14 de septiembre de 2022, la documentación presentada refleja que la actuación se encuentra finalizada en el momento de la presentación de la solicitud por lo que se incumple el Resuelvo tercero de la convocatoria».

- Con fecha 17 de septiembre de 2025 por el Sr. (...) se presentan escritos solicitando información sobre la tramitación del pago efectivo de la subvención, así como aportando al expediente determinada documentación para la justificación de la subvención.

- Con fecha 9 de febrero de 2026 se emite Informe por la UAP Mecanismo Recuperación y Resiliencia, que se eleva al Director del Instituto Canario de la Vivienda, en el que se informe que *«procede iniciar el procedimiento de revisión de oficio por la nulidad de pleno derecho parcial de la Resolución N.º 175, de 29 de febrero de 2024, del Presidente del Instituto Canario de la Vivienda, en lo concierne al expediente n.º 55/1/2022-0921123244, cuya persona interesada es (...), con NIF (...), por haberse reconocido mediante acto administrativo expreso un derecho sin concurrir los requisitos esenciales legalmente exigidos para su adquisición, al constar que las actuaciones objeto de la ayuda concedida se encontraban finalizadas en el momento de presentación de la solicitud».*

- Con fecha 12 de febrero de 2026 se emite Propuesta de Resolución del Director del Instituto Canario de la Vivienda, en la que se propone *«Iniciar el procedimiento de revisión de oficio por la nulidad de pleno derecho parcial de la Resolución N.º 175, de 29 de febrero de 2024, del Presidente del Instituto Canario de la Vivienda, en lo concierne al expediente n.º 55/1/2022-0921123244, cuya persona interesada es (...), con NIF (...), por haberse reconocido mediante acto administrativo expreso un derecho sin concurrir los requisitos esenciales legalmente exigidos para su adquisición, al constar que las actuaciones objeto de la ayuda concedida se encontraban finalizadas en el momento de presentación de la solicitud».*

III

En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, constan las siguientes actuaciones:

- Mediante Resolución de la Presidencia del Instituto Canario de la Vivienda n.º 143/2026, de 6 de abril, se resuelve:

«PRIMERO.- Iniciar el procedimiento de revisión parcial de oficio por la nulidad de pleno derecho de la Resolución N.º 175, de 29 de febrero de 2024, del Presidente del Instituto Canario de la Vivienda, en lo que se refiere únicamente al expediente n.º 55/1/2022-0921123244, cuya persona interesada es (...), con NIF (...), por haberse reconocido mediante acto administrativo expreso un derecho sin concurrir los requisitos esenciales legalmente exigidos para su adquisición, al constar que las actuaciones objeto de la ayuda concedida se encontraban finalizadas en el momento de presentación de la solicitud.

SEGUNDO.- Conceder a la persona interesada 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.

(...)».

- Conferido el preceptivo trámite de alegaciones al interesado, no se formularon alegaciones.

- En cumplimiento de lo establecido en el art. 20.j) 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, se solicitó informe preceptivo a la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos sobre el Borrador de Resolución por la que se pone fin al procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad parcial de la Resolución n.º 175, de 29 de febrero de 2024, del Presidente del Instituto Canario de la Vivienda, por la que se concede a (...) una subvención relativa al Programa de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética de viviendas por importe de 3.000 euros, que fue emitido con fecha 1 de junio de 2026.

- Con fecha 13 de julio de 2026 se emite Informe por la UAP Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, relativo a la procedencia de continuar con el presente procedimiento de revisión de oficio, en el que se *«considera pertinente la continuación del procedimiento de revisión de oficio iniciado, al apreciar indicios suficientes de que la resolución de concesión pudiera encontrarse incurso en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015».*

- En fecha que no consta se emite Propuesta de Resolución de la Dirección del Instituto Canario de la Vivienda, en la que se propone *«Declarar la nulidad parcial de pleno derecho de la Resolución n.º 175, de 29 de febrero de 2024, del Presidente del Instituto Canario de la Vivienda, en lo que se refiere únicamente al expediente n.º 55/1/2022-0921123244, cuya persona interesada es (...), con NIF (...), por haberse reconocido mediante acto administrativo expreso un derecho sin concurrir los requisitos esenciales legalmente exigidos para su adquisición, al constar que las actuaciones objeto de la ayuda concedida se encontraban finalizadas en el momento de presentación de la solicitud»*.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020).

El Tribunal Supremo ha señalado en la Sentencia de 9 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), entre tantas otras, lo que a continuación se expone:

«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, como pretende la parte recurrente, atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad.

En suma, 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.

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».

Esta doctrina resulta plenamente aplicable al caso que nos ocupa.

Es, por tanto, el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de 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. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella 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 (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en el Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...)»*.

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una «causa general» respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (DCC 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, se esgrime como causa de nulidad la prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP, en virtud de la cual son nulos de pleno derecho 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.

Sobre dicha causa de nulidad, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 479/2023, de 17 de noviembre, se ha manifestado lo siguiente:

« (...) «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 esenciales 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 título correspondiente, etc.»».

Como ya este Consejo Consultivo señalaba en el DCC 117/2021, de 11 de marzo, no bastará con que el acto incumpla cualquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos se exijan para la validez del acto que determina la adquisición del derecho, sino que resulta preciso distinguir entre «requisitos necesarios» y «requisitos esenciales», de tal forma que no todos los que puedan ser considerados como necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de «esenciales» (Dictámenes del Consejo de Estado 2.454/1994, 5.577 y 5.796/1997, 1.530/2002, 741/2004, entre otros), que sólo revestirán tal carácter cuando constituyan los presupuestos inherentes a la estructura definitoria del acto (Dictámenes del Consejo de Estado 351/1996, 5.796/1997 y 2.347/2000, entre otros).

Así, sólo podrán considerarse esenciales aquellos requisitos cuya concurrencia sea imprescindible para la configuración del derecho en cuestión. Tales condiciones han de venir definidas de manera conforme a la ley y su infracción afectar de modo grave tanto a la «estructura esencial del acto administrativo como al precepto legal vulnerado» (Dictamen del Consejo de Estado 842/1996 o el ya mencionado Dictamen 117/2021).

De esta doctrina se deriva que no basta que se carezca de cualquier género de requisito 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 y ha de tratarse, por consiguiente, del incumplimiento de un verdadero requisito de carácter esencial.

En otros términos, no basta que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieran en virtud del mismo y que dicho acto sea contrario al Ordenamiento Jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales para su adquisición, no cualesquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos sean necesarios para la adquisición del derecho. El art. 47.1.f) LPACAP no considera que baste la carencia de cualquier requisito, sino que exige que éste ha de ser esencial, impidiendo que se califique de nulo a cualquier acto administrativo que contradiga el ordenamiento jurídico, sino sólo a aquel que atribuya un derecho a una persona que carece manifiestamente y con palmaria evidencia de todo presupuesto para el reconocimiento de ese derecho.

El texto del art. 47.1.f) LPACAP nos lleva pues a distinguir entre «requisitos esenciales» y «requisitos necesarios». Si dentro de los primeros se incluyera cualquier condición necesaria para la validez del acto declarativo de derechos, entonces entraría en la categoría de nulidad radical todo supuesto de ilegalidad de un acto declarativo de derechos, en la medida en que dicha ilegalidad se funda siempre en la ausencia de una de las condiciones o requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico. Esta causa de nulidad, por tanto, debe ser interpretada restrictivamente, porque la equiparación de requisito esencial a cualquier requisito necesario aniquila la distinción legal de causas de nulidad y de anulabilidad y el sistema legal de recursos con interposición sometida a plazo.

Por las razones esgrimidas debe reservarse la expresión «requisitos esenciales» para aquellos vicios jurídicos en que el acto carece, no de cualquier requisito legal, sino de aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida; de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma».

Así pues, en síntesis, la apreciación de esta causa de nulidad requiere, como ha señalado reiteradamente este Consejo, en línea con lo aducido al respecto por el Consejo de Estado y la jurisprudencia, no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieran en virtud del mismo y que dicho acto sea contrario al Ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos *esenciales* para su adquisición. Por lo tanto y en relación con esta última condición, no bastará con que el acto incumpla cualesquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos se exijan para la adecuación al mismo, sino que resulta preciso distinguir entre «requisitos necesarios» y «requisitos esenciales» para adquirir derechos, pues no todos los necesarios son esenciales. En este sentido, lo serán cuando constituyan presupuestos ineludibles de la estructura definitoria del

acto, irreconocible sin ellos, o bien que han de cumplirse inexorablemente para que alcance su fin la norma vulnerada.

En similares términos se ha pronunciado la doctrina de este Consejo, entre otros, en los Dictámenes 31/2014, de 23 de enero, 446/2016, de 27 de diciembre, 299/2021, de 27 de mayo, 292/2023, de 29 de junio, 567/2024, de 9 de octubre, 114/2025, de 15 de marzo, 13/2026, de 15 de enero, 157/2026, de 5 de mayo, o 327 y 328/2026, ambos de 11 de septiembre.

3. Centrándonos en el caso concreto al que se refiere la Propuesta de Resolución, ésta declara la nulidad del acto objeto de revisión de oficio por entender que concurre la causa de nulidad prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP, en lo que se refiere a la concesión de una subvención relativa al Programa de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética de viviendas por importe de 3.000 euros a (...), al constarse que éste no cumplía con uno de los requisitos establecidos para la concesión de la ayuda, dado que las obras se encontraban terminadas en el momento de la solicitud.

En efecto, el Resuelto Tercero de la Resolución de 7 de septiembre de 2022, de la Directora del Instituto Canario de la Vivienda, por la que se establece la convocatoria de determinados programas de subvenciones en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia regulados en el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, dispone que:

«Serán subvencionables las actuaciones que se encuadren en alguno de los programas relacionados en el resuelto anterior, siempre que cumplan los requisitos exigidos para cada uno de ellos en la presente convocatoria, así como en el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, dentro de las correspondientes disponibilidades presupuestarias, y que el inicio de las actuaciones subvencionables sea posterior al 1 de febrero de 2020 y se encuentre sin finalizar en el momento de la presentación de la correspondiente solicitud».

Ahora bien, el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y resiliencia, regula en su Capítulo V el «Programa de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas». A tal efecto, el art. 40 regula el objeto del programa en los siguientes términos:

«Este programa tiene por objeto la financiación de actuaciones u obras de mejora de la eficiencia energética en las viviendas, ya sean unifamiliares o pertenecientes a edificios plurifamiliares.

En cumplimiento de los objetivos establecidos en el anexo a la Decisión de Ejecución del Consejo (CID, en sus siglas en inglés), de 16 de junio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España, la concesión y ejecución de las ayudas de este programa apoyará al cumplimiento de los siguientes objetivos:

a) Objetivo N.º 27 del CID: finalización de las actuaciones de renovación de viviendas, con un ahorro medio de al menos un 30 % de energía primaria (231.000 actuaciones de renovación en, al menos, 160.000 viviendas únicas), el cuarto trimestre de 2023.

b) Objetivo N.º 29 del CID: finalización de las actuaciones de renovación de viviendas, con un ahorro medio de al menos un 30 % de energía primaria (510.000 actuaciones de renovación en, al menos, 355.000 viviendas únicas), el segundo trimestre de 2026».

El art. 41 establece quienes son los destinatarios de las ayudas, indicando en su apartado 1, que:

«Podrán ser destinatarios últimos de las ayudas de este programa:

a) Los propietarios, usufructuarios o arrendatarios de viviendas, bien sean personas físicas o bien tengan personalidad jurídica de naturaleza privada o pública.

b) Las administraciones públicas y los organismos y demás entidades de derecho público, así como las empresas públicas y sociedades mercantiles participadas, íntegra o mayoritariamente, por las administraciones públicas propietarias de los inmuebles».

Añadiendo el art. 42 los siguientes requisitos de las viviendas objeto de las actuaciones subvencionables:

«Las viviendas para las que se solicite financiación de este programa han de constituir el domicilio habitual y permanente de sus propietarios, usufructuarios o arrendatarios en el momento de solicitar la ayuda. Dicha circunstancia se podrá acreditar mediante certificación o volante de empadronamiento».

Y, finalmente, en el art. 43 se regulan las actuaciones subvencionables en los siguientes términos:

«1. Serán actuaciones subvencionables por este programa aquellas que se realicen en viviendas y en las que se consiga una reducción de la demanda energética anual global de calefacción y refrigeración del al menos el 7 % o una reducción del consumo de energía primaria no renovable de al menos un 30 %.

2. También se considerarán subvencionables las actuaciones de modificación o sustitución de elementos constructivos de la envolvente térmica para adecuar sus

características a los valores límite de transmitancia térmica y de permeabilidad al aire, cuando proceda, establecidos en las tablas 3.1.1.a-HE1 y 3.1.3.a-HE1, del Documento Básico DB HE de Ahorro de energía del Código Técnico de la Edificación.

3. En el importe objeto de subvención podrán incluirse los honorarios de los profesionales intervinientes, el coste de la redacción de los proyectos, informes técnicos y certificados necesarios, los gastos derivados de la tramitación administrativa, y otros gastos generales similares, siempre que todos ellos estén debidamente justificados. No se consideran costes subvencionables los correspondientes a licencias, tasas, impuestos o tributos. No obstante, el IVA o el impuesto indirecto equivalente, podrán ser considerados elegibles siempre y cuando no puedan ser susceptibles de recuperación o compensación total o parcial».

Sentada la anterior normativa aplicable al presente supuesto, y, en consonancia con la doctrina expuesta en el apartado 2 del presente Fundamento, el requisito relativo a que las actuaciones subvencionables se encuentren sin finalizar en el momento de la presentación de la correspondiente solicitud debe considerarse como un requisito necesario para el otorgamiento de la subvención, pero no como un requisito esencial de la misma, puesto que, sin dicha condición -obras no finalizadas- el acto sería perfectamente reconocible, no siendo imprescindible para la configuración del derecho, y, sin que su ausencia desvirtúe la finalidad perseguida por la norma infringida.

En este sentido, cabe recordar que, el art. 47.1.f) LPACAP no ampara como causa de nulidad la carencia de cualquier requisito, sino que exige que éste sea esencial, impidiendo que se califique como nulo a cualquier acto administrativo que contradiga el ordenamiento jurídico, sino sólo a aquel que atribuya un derecho a una persona que carece manifiestamente y con palmaria evidencia de todo presupuesto para el reconocimiento de ese derecho.

En el presente caso, es cierto que el acto incumple un requisito previsto en la convocatoria de la subvención, cual es que las obras no hayan finalizado en el momento de presentar la solicitud; pero, tal requisito no tiene el carácter de esencial, en cuanto no constituye uno de los presupuestos inherentes a la estructura definitoria del acto, como podrían ser la capacidad para ser beneficiario, las actuaciones subvencionables o los requisitos de las viviendas objeto de tales actuaciones, entre otros.

Lo anteriormente expuesto conlleva a considerar que en el presente caso no se incurre en la causa de nulidad esgrimida contenida en la letra f) del art. 47.1

LPACAP, por lo que hemos de concluir que no procede la revisión de oficio del acto que nos ocupa.

Cabe recordar, como hemos dicho en anteriores ocasiones (por todos, Dictámenes 120/2024, de 7 de marzo; 131/2024, de 14 de marzo o 513/2025, de 11 de diciembre) que si la Administración considera que se ha producido una infracción del ordenamiento jurídico, antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio, debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo sopesar otras alternativas -como es la anulabilidad prevista en el art. 48 LPACAP-, y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad parcial de la Resolución n.º 175, de 29 de febrero de 2024, del Presidente del Instituto Canario de la Vivienda, por la que se concede a (...) una subvención relativa al Programa de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética de viviendas por importe de 3.000 euros, no se considera conforme a Derecho por los motivos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.

Siendo desfavorable el Dictamen, de conformidad con lo establecido en el art. 106.1 LPACAP, no se podrá declarar la nulidad de pleno derecho de la resolución que se pretende.