

D I C T A M E N 3 8 5 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de octubre de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias en su calidad de Presidente del Instituto Canario de la Vivienda, en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del acto presunto estimatorio por el que se reconoció a la entidad mercantil (...), el derecho a percibir la compensación prevista en favor de determinados propietarios y arrendadores afectados por la suspensión extraordinaria de procedimientos de desahucio y de lanzamientos establecida por 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 y posteriormente desarrollada y ampliada por el 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, así como por las restantes disposiciones dictadas para la regulación y aplicación de dicha medida compensatoria (EXP. 359/2026 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento administrativo de revisión de oficio cuya finalidad es la declaración de nulidad del acto presunto estimatorio por el que se reconoció a la entidad mercantil (...) el derecho a percibir la compensación prevista en favor de determinados propietarios y arrendadores afectados por la suspensión extraordinaria de procedimientos de desahucio y de lanzamientos establecida, inicialmente, por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de

* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, y posteriormente desarrollada y ampliada por el 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, así como por las restantes disposiciones dictadas para la regulación y aplicación de dicha medida compensatoria [entre ellas, el Real Decreto 401/2021, de 8 de junio, por el que se aprueban las medidas necesarias para que las 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 arts. 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].

2. La legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias, en su calidad de Presidente del Instituto Canario de la Vivienda -en lo sucesivo, ICAVI-, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

En cuanto a la legitimación del Presidente del ICAVI, ha de señalarse que, si bien, de partida, no figuran expresamente previstos los Presidentes de los Organismos Autónomos entre los sujetos legitimados para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 LCCC, sin embargo, no es menos cierto que, con carácter general, nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, 484/2012, 381/2015, 405/2020 o 18/2023, 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 el art. 12.3 LCCC en el sentido de 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.

En el presente supuesto no concurren circunstancias que obsten a que la petición de dictamen sea solicitada por el Presidente del referido Organismo Autónomo, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho Instituto [art. 2 en

relación con los arts. 6.1, letra a) y 7 del Decreto 152/2008, de 7 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda]; siendo -el Presidente del ICAVI-, además, Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias [art. 12.2, letra a) de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y art. 7.1 de los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda].

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 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 que el acto administrativo presunto [art. 24.2, inciso primero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas - en adelante, LPACAP-] a revisar -de oficio- se produce durante la vigencia de la LPACAP, resulta obligado concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 47 del citado texto legal.

3.2. En lo concerniente al derecho adjetivo, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP [art. 106]. Todo ello al amparo de lo establecido en la disposición transitoria tercera, letra b), del referido texto legal:

«los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta».

En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio se ha incoado durante la vigencia de la LPACAP -6 de julio de 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, 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).

A este respecto, 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 del citado texto legal.

Sin embargo, este artículo [art. 106 LPACAP] 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 propio 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.

4. Respecto a la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio, procede reiterar lo manifestado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 34/2026, de 29 de enero de 2026:

«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».

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».

En el supuesto analizado, el procedimiento de revisión se incoó de oficio el día 6 de julio de 2026, por lo que no se ha superado el plazo legal de los seis meses establecido en dicho art. 106.5 LPACAP.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio se encuentran recogidos en la Resolución administrativa de incoación del citado procedimiento, manifestándose en los siguientes términos:

« (...) Con fecha 10 de febrero de 2025, (...), representada por (...), presenta, acompañada de la documentación que estima oportuna, solicitud de compensación a las personas propietarias y arrendadoras afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio, así como de los lanzamientos previstos en el Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo. Todo ello en el seno del procedimiento de Ejecución de títulos judiciales número 4/2021, del Juzgado de Primera Instancia n.º 4 de Telde, en relación con la vivienda sita en CL (...), en el término municipal de Telde, provincia de Las Palmas.

(...) Con fecha 23 de enero de 2026, la persona interesada, a través de su representante, presenta nueva instancia en la que amplía el período de compensación solicitado, comunicándole, con fecha 10 de abril de 2026, la Resolución 3966/2026 de 1 de abril de 2026, del Presidente del Instituto Canario de la Vivienda, sobre la ampliación de plazo para la resolución de expedientes.

(...) Con fecha 18 de mayo de 2026, se notifica a la persona solicitante escrito de subsanación y mejora, en el que se le requiere para que presente, entre otros documentos:

- “Copia del auto de suspensión del lanzamiento, dictado en la vía civil o en la vía penal, con arreglo a lo previsto en el artículo 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo”.

- “Documentación acreditativa de que la vivienda se encontraba ofertada en venta o en arrendamiento con anterioridad a la entrada en ella de las personas que la habitan sin título habilitante. Debe aportar prueba documental en la que conste la fecha en la que entró en el inmueble la persona ocupante, además de justificación de la publicación de la propuesta de venta o renta, de la finca mencionada, en alguno de los medios de comercialización (web, red comercial propia, APIs, inversores cualificados y recurrentes, etc.)”.

(...) El interesado responde a dicho requerimiento por medio de la presentación del escrito con número de registro de entrada 1183522/2026, de fecha 1 de junio de 2026, aportando, entre otra documentación:

- Decreto de 31 de julio de 2020, dictado en el Juicio verbal de desahucio por precario (n.º de procedimiento 424/2018), del Juzgado de Primera Instancia n.º4 de Telde, en el que se dispone que (...) ocupa la posición de demandante, en el lugar que venía ocupando (...)

- Sentencia de 20 de septiembre de 2020, dictada en el juicio verbal de desahucio por precario (n.º de procedimiento 424/2018), del Juzgado de Primera Instancia nº4 de Telde, estimando la demanda y requiriendo a los demandados para que abandonen la finca en el plazo de quince días, con apercibimiento de lanzamiento si no la desalojan.

- Auto de 14 de enero de 2021, dictado en el procedimiento de ejecución de títulos judiciales, n.º 4/2021, del Juzgado de Primera Instancia N.º 4 de Telde, por el que se suspendía el lanzamiento de la vivienda.

- Copia de la certificación emitida por (...), como gestora de patrimonio inmobiliario de (...), en la que se indica que la vivienda sita en CL (...), en Telde, ha sido comercializada en régimen de venta desde su adquisición, conforme a las instrucciones de la propiedad.

Del análisis de la documentación aportada se deduce que (...) no acredita que la suspensión del lanzamiento le haya ocasionado el perjuicio económico previsto en la normativa, dado que la vivienda ya se encontraba ocupada por las personas sin título habilitante con anterioridad al acceso a la propiedad por parte de la entidad, formalizado

mediante escritura de aportación autorizada el 4 de junio de 2019, protocolo 2303, de la notaría de (...)».

Por lo demás, y como se indica en la Propuesta de Resolución, *« (...) la solicitud (de compensación) tiene entrada en el Instituto Canario de la Vivienda el día 10/02/2025, por lo que, transcurrido el plazo de tres meses, el 10/05/2025, se produce la estimación por silencio administrativo»*, entendiéndose otorgada a la entidad mercantil (...) la ayuda solicitada en los términos contenidos en su solicitud.

III

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

1. Con fecha 6 de julio de 2026 se dicta Resolución n.º 269/2026, del Presidente del ICAVI, por el que se incoa procedimiento de revisión de oficio a fin de declarar *« (...) la nulidad de pleno derecho del acto presunto por el que se concede, por el transcurso del plazo máximo establecido para resolver, 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»*.

Asimismo, se confiere a la entidad mercantil interesada un plazo de quince días hábiles a fin de formular alegaciones y aportar los documentos y justificaciones que tuviese por convenientes.

La resolución administrativa de incoación del presente procedimiento revisorio consta debidamente notificado a la empresa (...).

2. Con fecha 29 de julio de 2026 el representante de la empresa (...) formula escrito de alegaciones oponiéndose a la revisión de oficio emprendida por el ICAVI.

3. No consta en el expediente la evacuación del informe jurídico preceptivo de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias [art. 23 del Decreto 152/2008, de 7 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda, en relación con el 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].

4. Figura en las actuaciones la emisión de Propuesta de Resolución -sin fechar- en la que se propone lo siguiente:

«Primero. Declarar la nulidad de pleno derecho, al amparo de lo dispuesto en los artículos 47.1.f) y 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del acto presunto por el que se concedió, 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 previstos en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo.

La nulidad se fundamenta en la carencia de los requisitos esenciales exigidos por la normativa sustantiva para la adquisición del derecho a la compensación, en particular, la acreditación de que la vivienda se encontrase ofertada en venta o arrendamiento con anterioridad a la entrada de las personas ocupantes y de que la suspensión del lanzamiento hubiera ocasionado el perjuicio económico exigido legalmente.

Segundo. Como consecuencia de la declaración de nulidad, dejar sin efecto el acto presunto estimatorio y los efectos jurídicos y económicos derivados del mismo, en los términos legalmente procedentes».

5. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 4 de septiembre de 2026, el Presidente del ICAVI solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC).

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y numerosa 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, de 14 de mayo].

La revisión de oficio implica 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 (...)»*.

Así pues, *«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»* [Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre].

Finalmente, se ha de recordar que *«la revisión de oficio no puede convertirse en la vía ordinaria para la depuración de los defectos ilegales de cualquier índole. Sólo si se trata de infracciones notorias, palmarias y evidentes, cabe apreciar la concurrencia de la concreta causa de nulidad que se pretende hacer valer en cada caso. Se hace preciso distinguir para circunscribir la revisión de oficio a los supuestos en los que se acredite de forma manifiesta la concurrencia de una causa de nulidad radical (...)»* [Dictamen 56/2026, de 19 de febrero de 2026, con cita del Dictamen 66/2024, de 1 de febrero]. De esta manera, la concurrencia de las causas de nulidad invocadas ha de ser manifiesta, patente, palmaria y ostensible, como así lo exige la interpretación restrictiva de las causas de nulidad de pleno Derecho, esto es, apreciable a simple vista; lo que resulta incompatible con cualquier labor interpretativa o exigencia de esfuerzo dialéctico encaminado a justificar su existencia -tal y como ha reiterado este Consejo Consultivo en numerosos pronunciamientos: v.gr., Dictamen 71/2025, de 13 de febrero o n.º 229/2026, de 11 de junio-. En efecto, como se indica en el Dictamen 228/2026, de 11 de junio, *« (...) la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina de este Organismo consultivo han insistido en el carácter excepcional, restrictivo y de aplicación cautelosa de las causas de nulidad, reservadas exclusivamente para supuestos en los que la infracción sea grave, manifiesta y evidente, de tal forma que no requiera interpretaciones complejas ni juicios jurídicos controvertidos»*.

2. La Propuesta de Resolución analizada plantea la revisión de oficio del acto presunto estimatorio producido en el expediente administrativo relativo a la solicitud formulada por la entidad mercantil (...) para obtener la compensación prevista en la

normativa estatal [Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre] aprobada con ocasión de la crisis sanitaria de la COVID-19, dirigida a las personas propietarias afectadas por la suspensión de procedimientos de desahucio y lanzamientos acordada al amparo del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo.

En este sentido, la Administración autonómica considera que la falta de resolución expresa dentro del plazo legalmente establecido determinó la producción -el 10 de mayo de 2025-, de un acto presunto favorable que reconoció implícitamente el derecho de la entidad mercantil interesada a percibir dicha compensación. Reconocimiento que, sin embargo, resulta incompatible con el ordenamiento jurídico al entender que se otorgó un derecho económico sin concurrir los requisitos sustantivos legamente exigidos para su adquisición.

Sobre esta base, se promueve un procedimiento de revisión de oficio [art. 106 LPACAP] al amparo de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP [*«Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: f) 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»*], con la finalidad de determinar si la entidad beneficiaria adquirió un derecho económico careciendo de los presupuestos esenciales exigidos por la normativa reguladora de la compensación.

Pues bien, respecto a dicha causa de nulidad de pleno derecho ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo Consultivo de Canarias en los siguientes términos [v., Dictamen 341/2026, de 22 de septiembre]:

« (...) «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 adquieren 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. Una vez examinado el contenido del expediente remitido a esta Institución consultiva, se entiende que no procede la declaración de nulidad pretendida por la Administración autonómica al amparo del art. 47.1, letra f) LPACAP, por cuanto no concurre de forma patente, inequívoca e incontrovertida la ausencia de alguno de los requisitos esenciales exigidos por el ordenamiento jurídico para la adquisición del derecho reconocido mediante el acto presunto cuya revisión se promueve.

Conviene recordar que la causa de nulidad invocada exige que el acto haya permitido la adquisición de facultades o derechos careciendo su titular de los requisitos esenciales para ello. Se trata de una causa de nulidad de aplicación estricta y excepcional, reservada para aquellos supuestos en los que la inexistencia del requisito legal resulte manifiesta, objetiva y jurídicamente indiscutible, sin que

pueda convertirse en instrumento para revisar actos administrativos sobre la base de meras discrepancias interpretativas acerca del alcance de las normas aplicables.

Pues bien, el examen del expediente pone de manifiesto que la controversia existente entre la Administración y la entidad beneficiaria no se proyecta sobre la realidad de los hechos determinantes de la pretensión. En efecto, no existe discusión sustancial acerca de que la vivienda estaba ocupada antes de su adquisición por (...); que, posteriormente, la citada entidad mercantil adquirió la propiedad del inmueble de referencia; que se subrogó en el procedimiento judicial de recuperación posesoria; y que la vivienda continuó siendo objeto de comercialización una vez incorporada a su patrimonio. También resulta incontrovertido que se produjo la suspensión judicial del lanzamiento al amparo del art. 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, y que la empresa interesada promovió la correspondiente solicitud de compensación. Tales circunstancias aparecen, esencialmente, aceptadas por ambas partes.

La discrepancia surge, por el contrario, en torno a la interpretación jurídica de los requisitos establecidos en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, y en el art. 3 del Real Decreto 401/201, de 8 de junio. Concretamente, respecto del alcance que deba atribuirse a la exigencia de que la vivienda hubiera estado ofertada en venta o arrendamiento con anterioridad a la entrada en ella de los ocupantes.

La Administración sostiene que dicho requisito debe concurrir en relación con el concreto titular que solicita la compensación, de modo que quien adquiere la vivienda cuando ésta ya se encuentra ocupada no puede acogerse válidamente al mecanismo compensatorio previsto por la norma. Frente a ello, la entidad interesada mantiene una interpretación distinta, según la cual el requisito legal se refiere objetivamente al inmueble y a su efectiva incorporación al mercado inmobiliario, con independencia de que la titularidad dominical hubiera correspondido inicialmente a un propietario distinto.

Nos encontramos, por tanto, ante una cuestión eminentemente hermenéutica, relativa a la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación del régimen compensatorio diseñado por el legislador, y no ante una constatación objetiva e incontrovertida de que la beneficiaria careciera de un requisito esencial exigido por la norma. Dicho de otro modo, la conclusión alcanzada por la Administración únicamente resulta posible a través de una determinada interpretación del contenido

y finalidad de la regulación jurídica examinada, interpretación que no aparece expresamente impuesta por el tenor literal de las disposiciones aplicables y que, además, es objeto de contradicción razonada por la mercantil interesada.

En definitiva, lo que verdaderamente subyace en este caso no es una cuestión fáctica, sino una controversia estrictamente jurídica y de naturaleza interpretativa: se trata de dilucidar el significado y alcance de la regulación jurídica contenida en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 37/2020 y en su normativa de desarrollo. Y ello resulta especialmente relevante porque la causa de nulidad del artículo 47.1, letra f) LPACAP exige una ausencia clara, evidente e indiscutible de los requisitos esenciales establecidos por el ordenamiento para la adquisición del derecho. La revisión de oficio no constituye un mecanismo destinado a corregir cualquier interpretación jurídica que la Administración considere posteriormente errónea, sino un instrumento excepcional reservado para aquellos supuestos en los que la contradicción con el ordenamiento aparece de forma manifiesta e incontrovertible.

Desde esta perspectiva, difícilmente puede afirmarse que concurra una carencia patente de un requisito esencial cuando el propio expediente pone de relieve la existencia de dos interpretaciones jurídicamente defendibles acerca del alcance subjetivo del derecho a la compensación. La tesis sostenida por la Administración no deriva de una exigencia expresa e inequívoca de la norma, sino de una determinada construcción interpretativa de ésta. Pero si la conclusión administrativa sólo puede alcanzarse tras efectuar una determinada interpretación jurídica de la disposición aplicable y, además, existe una interpretación alternativa razonada -y razonable- sostenida por la mercantil interesada, desaparece el presupuesto de certeza absoluta que justifica la aplicación del art. 47.1, letra f) LPACAP.

Así pues, cuando el debate gira en torno al alcance de una norma y admite interpretaciones diversas razonablemente sostenibles, la cuestión se sitúa ordinariamente en el ámbito de la anulabilidad -o, incluso, de la pura discrepancia jurídica-, pero no en el terreno excepcional de la nulidad radical.

Por consiguiente, se entiende que no procede la revisión de oficio promovida por el ICAVI porque la Administración no está acreditando la inexistencia objetiva de un requisito esencial, sino defendiendo una determinada interpretación de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre -y su normativa de desarrollo- frente a otra interpretación alternativa sostenida por la empresa beneficiaria. La controversia reside, por tanto, en la delimitación del ámbito

subjetivo del derecho de compensación y en la interpretación del requisito relativo a la previa comercialización del inmueble, cuestión que presenta un evidente contenido hermenéutico y cuya resolución no puede fundamentar, por sí sola, la apreciación de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1, letra f) LPACAP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que no es conforme a Derecho en atención a las razones expuestas en el Fundamento IV de este 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 del acto presunto que se pretende.