



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 24 de mayo de 2006, ha examinado el *expediente de revisión de oficio por la nulidad de pleno derecho del expediente relativo a la ayuda para la adquisición de una vivienda rural solicitada por Dña. xxxxx y D. eeeee*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 7 de abril de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio de la Diligencia de 28 de abril de 2003, por la que se reconoce a Dña. xxxxx y D. eeeee el cumplimiento de requisitos para poder solicitar el préstamo cualificado para la compra de una vivienda rural construida usada, y del Acuerdo de 1 de octubre de 2003, por el que se autoriza la subsidiación de intereses.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de abril de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 373/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.



Primero.- Por Resolución de 16 de octubre de 2001 del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx se deniega “a D^a xxxxx y D. eeeee, el derecho a poder acogerse a los beneficios derivados del Decreto 45/2001 de 22 de febrero y la Orden de 14 de marzo de 2001, que lo desarrolla (...)”.

Segundo.- Por Resolución de 18 de septiembre de 2002 del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx se deniega a “D/D^a xxxxx y a D/D^a eeeee, el cumplimiento de requisitos que permiten solicitar la ayuda prevista en el Decreto 52/2002 de 27 de marzo y la Orden de 5 de abril de 2002, de la Consejería de Fomento, por la que se regula y efectúa convocatoria para la concesión de ayudas a la vivienda rural”.

Dicha Resolución es confirmada por la del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, de fecha 11 de diciembre de 2002, al desestimar el recurso de alzada interpuesto.

Tercero.- Al amparo de la base decimoctava de la Orden FOM/35/2003, de 24 de enero, por la que se regula y efectúa la convocatoria para la concesión de ayudas a la vivienda rural, se dicta el Acuerdo de 1 de octubre de 2003, por el que se autoriza la subsidiación de intereses, en base a la Diligencia de 28 de abril de 2003, en la que se hace constar que “a D^a xxxxx y a D. eeeee, titulares del expediente xxxx, con Resolución Administrativa de fecha 18 de septiembre de 2002, de cumplimiento de requisitos (...)”.

Cuarto.- En fecha 20 de junio de 2004, el Jefe del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx dicta Acuerdo por el que se inicia el procedimiento de revisión de oficio, conforme al artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para declarar la nulidad, por incurrir en la causa del artículo 62.1.f), de la Diligencia de 28 de abril de 2003 y del Acuerdo de 1 de octubre de 2003.

Quinto.- Previa tramitación del correspondiente procedimiento, incluida la emisión del Dictamen 558/2004, de 16 de diciembre, de este Consejo Consultivo, en el sentido de que procedía declarar la caducidad del procedimiento, ésta es declarada por Resolución de 20 de julio de 2005 del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, notificándose a los interesados el 2 de agosto de 2005.



Sexto.- En fecha 12 de enero de 2006, el Jefe del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx dicta Acuerdo por el que se inicia un nuevo procedimiento de revisión de oficio, conforme al artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para declarar la nulidad, por incurrir en la causa del artículo 62.1.f), de la Diligencia de 28 de abril de 2003 y del Acuerdo de 1 de octubre de 2003.

En dicho Acuerdo, notificado a los interesados el 16 de enero de 2006, se dispone la ampliación del plazo máximo de resolución en mes y medio, conforme al artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y se confiere trámite de audiencia a los interesados.

Séptimo.- El Jefe del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx formula la propuesta de resolución, que es informada favorablemente por la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León.

Octavo.- El 2 de febrero de 2006, con entrada en la Delegación Territorial el 6 de febrero, los interesados presentan un escrito de alegaciones en el que manifiestan su conformidad parcial por cuanto consideran que han de ser indemnizados por los perjuicios ocasionados como consecuencia del error cometido por la Administración, cifrando los perjuicios en 858,30 euros –gastos de formalización y constitución del préstamo– más 1.000 euros en que valora, aproximadamente, los gastos que les ocasionará la formalización y constitución de un nuevo préstamo.

Acompaña copia de diversa documentación acreditativa de los gastos ocasionados, así como de la Resolución de 14 de junio de 2005 del Procurador del Común, recaída en el expediente xxxx.

Noveno.- Con fecha 1 de marzo de 2006, el Jefe del Servicio Territorial de Fomento formula la propuesta de resolución en el sentido de que procede declarar, de conformidad con el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, la nulidad de pleno derecho de la Diligencia de 28 de abril de 2003 y del Acuerdo de 1 de octubre de 2003, y reconocer a los interesados el derecho a ser indemnizados en 858,30 euros, sin perjuicio de la actualización de la cuantía conforme al artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como consecuencia de los perjuicios ocasionados por la formalización del préstamo.



Décimo.- El 7 de marzo de 2006 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León informa favorablemente sobre la citada propuesta de resolución.

Undécimo.- El 10 de marzo de 2006 el Jefe del Servicio Territorial de Fomento acuerda la suspensión del plazo de resolución, y notificación, del procedimiento, conforme al artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El procedimiento ha sido iniciado por el Servicio Territorial de Fomento de xxxxx, órgano autor de los actos, de conformidad con el artículo 63.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, correspondiendo su resolución al órgano administrativo jerárquicamente superior conforme al apartado 2 del citado precepto.

3ª.- Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, afectado por la



reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero) es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que se trate de un acto administrativo finalizador de un procedimiento administrativo o, en su caso, de un acto de trámite cualificado o asimilable, a los efectos de su revisión, a los actos finales.
- Que dicho acto haya puesto fin a la vía administrativa y haya causado estado en dicha vía.
- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

Presupuestos que concurren en el presente caso, al iniciarse el procedimiento de revisión de oficio por la propia Administración respecto de la Diligencia de 28 de abril de 2003, por la que se reconoce a los interesados el cumplimiento de requisitos para poder solicitar el préstamo cualificado para la compra de vivienda rural construida usada, y del Acuerdo de 1 de octubre de 2003, por el que se autoriza la subsidiación de intereses, firmes al no haber sido recurridos en plazo.

Por último ha de recordarse, como ya se indicó en el Dictamen 558/2004, de 16 de diciembre, que la caducidad supone una forma anormal o extraordinaria de terminación de un procedimiento administrativo, con lo que, y ante el carácter imprescriptible de la nulidad radical o absoluta, resultaba posible iniciarse un nuevo procedimiento de revisión de oficio pese a la Resolución dictada el 20 de julio de 2005 por el Delegado Territorial declarando la caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado el 20 de junio de 2004.

4ª.- Procede, en consecuencia, analizar si concurre o no el motivo de nulidad de pleno derecho invocado por la Administración, el reseñado en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que establece:

“1. 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”.

Ha de comenzarse señalando que, conforme la reiterada doctrina del Consejo de Estado, el carácter mismo de las potestades revisoras atribuidas a la Administración postula la aplicación de estrictos criterios interpretativos, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza y, de otro lado, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con los supuestos en los que se legitima su ejercicio. En tal sentido es preciso examinar el acto cuya revisión se pretende para su preciso encuadre en alguna de las categorías enumeradas en el artículo 62.1 de la Ley precitada (en este caso concreto, la de su párrafo f) y proceder, en consecuencia, a revisarlo al amparo del artículo 102 de la misma.

La revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta es sólo posible cuando concurra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos.

Debe recordarse que el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 (“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”), e invocado en este caso, viene siendo interpretado muy estrictamente por el Consejo de Estado. Una aplicación en puridad de dicha categoría, de modo que permita darle significado y entidad propia por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley 30/1992), postula evitar un entendimiento amplio de los “requisitos esenciales” para la adquisición de facultades o derechos, pues de otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez.

Tal y como señalaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1393/1998, de 9 de septiembre, procede recordar el criterio riguroso que se viene aplicando para subsumir un caso en el supuesto del artículo 62.1.f), por cuanto una laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la



apreciación, por concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendido por tal el legalmente exigido), arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar, en cualquier momento, no sólo los actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en los que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido. Así pues, se requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales, es decir, relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario.

Ahora bien, en el presente caso, a juicio de este Órgano Consultivo, sí concurre el motivo de nulidad de pleno derecho invocado por la Administración, si bien el análisis de su concurrencia aconseja comenzar precisando las siguientes circunstancias:

a) Respecto de las ayudas a la vivienda rural convocadas por Orden del Consejero de Fomento de 14 de marzo de 2001:

- Que por Resolución de 16 de octubre de 2001 del Jefe del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx se deniega la ayuda solicitada por los interesados.

b) Respecto de las ayudas a la vivienda rural convocadas por Orden del Consejero de Fomento de 5 de abril de 2002:

- Que por Resolución de 18 de septiembre de 2002 del Jefe del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx se deniega la ayuda solicitada por los interesados.

- Que dicha Resolución resulta confirmada por la del Delegado Territorial de 11 de diciembre de 2002, al desestimar el recurso de alzada interpuesto por los solicitantes.

c) Respecto de las ayudas a la vivienda rural convocada por Orden del Consejero de Fomento de 24 de enero de 2003:



- Que la base decimoctava establece en el apartado 1: "Los solicitantes que obtuvieron Resolución Administrativa de cumplimiento de requisitos para solicitar el préstamo cualificado para actuaciones de rehabilitación y compra de vivienda existente, al amparo de la Orden de 5 de abril de 2002, de la Consejería de Fomento, y no pudieron formalizar el préstamo cualificado dentro del plazo establecido en dicha convocatoria, podrán acogerse a la convocatoria de ayudas a la vivienda rural protegida para el año 2003, con las condiciones de subsidio establecidas en los convenios que se suscriban para la financiación de las ayudas a la vivienda rural del año 2003, previa Diligencia de la resolución administrativa por el Servicio Territorial de Fomento".

- Que precisamente con base en dicha disposición surgen los siguientes actos, objeto del procedimiento de revisión de oficio:

· Diligencia de 28 de abril de 2003, en la que consta:

"DILIGENCIA: Para hacer constar que, (...), a D^o/D^a xxxxx y a D^o/D^a eeeee, titular/s del expediente xxxx, con Resolución Administrativa de fecha 18 de SEPTIEMBRE de 2002, de cumplimiento de requisitos (...), dictada de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 5 de abril de 2002 (...), de acuerdo con lo dispuesto en la base decimoctava de la Orden de 24 de enero de 2003 de la Consejería de Fomento, la presente Resolución, podrá acogerse a la convocatoria de ayudas a la vivienda rural protegida para el año 2003, (...)".

· Acuerdo de 1 de octubre de 2003, dictada como:

"ANEXO I

»A la resolución de fecha 18-SEP-2002 del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx.

»Acuerdo por la que SE RECONOCE el cumplimiento de los requisitos para poder solicitar la financiación prevista en el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, y Orden de 24 de enero de 2003 de la Consejería de Fomento, por la que se regulan las ayudas a la vivienda rural".



De lo expuesto se desprende que faltaba el presupuesto para que resultase de aplicación la base decimoctava: haber obtenido resolución administrativa de cumplimiento de requisitos para solicitar el préstamo cualificado al amparo de la Orden de 5 de abril de 2002.

La falta del presupuesto resulta incuestionable, la ayuda solicitada al amparo de la Orden de 5 de abril de 2002 no sólo fue denegada expresamente por la Resolución de 18 de septiembre de 2002, sino que dicha denegación fue confirmada por la de 11 de diciembre de 2002.

De modo que, no es que faltase alguno de los requisitos exigidos por la norma, sino que falta el presupuesto, verdadero elemento estructural, necesario para la aplicación de la misma, constituyendo así un supuesto, manifiesto de nulidad absoluta conforme al artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Interesa destacar que no se trata de que no concurriesen algunos de los requisitos exigidos por la Orden de 24 de enero de 2003 para poder ser beneficiario de las ayudas convocadas por dicha Orden, previa tramitación del procedimiento al efecto --procedimiento que no existió, al no mediar solicitud--, sino de la falta del presupuesto de aplicación de una norma que a modo de reconocimiento de un derecho adquirido, previo, permitía acogerse a las ayudas convocadas por dicha Orden de 24 de enero de 2003 a quienes se les hubiese reconocido análoga ayuda conforme a la Orden de 5 de abril de 2002 y no hubieran podido formalizar el préstamo cualificado en el plazo establecido en la convocatoria.

5ª.- Resta por analizar si procede reconocer a los interesados alguna indemnización conforme al artículo 102.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuestión respecto de la cual este Consejo Consultivo estima procedente realizar las siguientes consideraciones:

a) Que en el expediente no queda acreditada la producción de ningún daño, efectivo y evaluable económicamente, que sea consecuencia, en principio, del funcionamiento de los servicios públicos, así:

- Que los perjuicios económicos, por importe aproximado de 1.000 euros, reclamados como consecuencia del nuevo préstamo que,



manifiestan, habrían de formalizar los interesados, al margen de no ser aún efectivos, no traen causa de actuación alguna de la Administración, sino que responden a la determinación de los interesados respecto de cómo financiar la adquisición de una vivienda en xxxxx.

- Que los perjuicios económicos, por importe de 858,30 euros, reclamados como consecuencia del préstamo formalizado con xxxxx, en cuanto tales, tampoco derivan de la actuación de un servicio público sino que responde a la decisión adoptada, en su día, por los interesados para financiar la adquisición de la vivienda mencionada.

Obsérvese que los solicitantes aún hoy manifiestan la voluntad de seguir financiando la adquisición de la vivienda por medio de un préstamo, bien modificando el existente bien formalizando uno nuevo.

No corresponde a la Administración sufragar los gastos de formalización de un préstamo destinado a financiar la adquisición de una vivienda por particulares.

- Que sí podrían considerarse consecuencia del error administrativo producido, los originados como consecuencia de haber formalizado el préstamo con xxxxx –por contar con la subsidiación de intereses– y no con otra entidad de crédito, como pudieran ser los derivados de los mayores gastos de formalización o de la mayor onerosidad de las condiciones del préstamo, padecidas hasta desvanecerse el error administrativo, respecto de otra oferta concreta formulada, en aquel momento –en la actualidad no se dan las mismas condiciones de mercado– por otra entidad crediticia.

Ahora bien, nada resulta acreditado en el expediente en dicho sentido, debiendo recordarse que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

b) Que aun en el supuesto de que hubieren resultado acreditados en el expediente los perjuicios mencionados, no cabría considerar que éstos son debidos exclusivamente a la actuación del servicio público –consecuencia del



error administrativo producido– sino que habría que considerar concurrente, incluso en mayor medida, la conducta de los propios interesados.

En este sentido ha de considerarse, cuando menos, poco adecuada la conducta de los interesados, quienes conociendo la denegación de la ayuda al amparo de la convocatoria de 5 de abril de 2002, por Resolución expresa de 18 de septiembre de 2002, confirmada por Resolución de 11 de diciembre de 2002, en virtud de los actos objeto de revisión y visto su tenor, participan en la formalización del préstamo sin adoptar iniciativa alguna para esclarecer un error que resultaba prácticamente evidente.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede declarar la nulidad de pleno derecho en el expediente de revisión de oficio de la Diligencia de 28 de abril de 2003, por la que se reconoce a los interesados el cumplimiento de requisitos para poder solicitar el préstamo cualificado para la compra de vivienda rural construida usada, y del Acuerdo de 1 de octubre de 2003, por el que se autoriza la subsidiación de intereses, con las consecuencias señaladas en el cuerpo del presente dictamen.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.