



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 1 5 / 2 0 0 4

(Sección 2ª)

La Laguna, a 2 de diciembre de 2004.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente del Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Revisión de oficio de la Resolución recaída en el expediente sancionador en materia de transportes terrestres, a instancias de Z.J.P.G. (EXP. 222/2004 RO)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Cabildo de Gran Canaria solicita Dictamen sobre la propuesta formulada en el seno del procedimiento para la revisión de oficio de una resolución sancionadora.

2. La legitimidad del Excmo. Sr. Presidente del Cabildo para solicitar el Dictamen, su preceptividad y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 12.3 y 11.1:D.e) de la Ley del Consejo Consultivo, en relación este último precepto con el art. 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, LPAC.

3. El Consejo de Gobierno Insular es el órgano al cual se eleva la propuesta de resolución.

El acto cuya revisión se pretende fue dictado por el Consejero del Área de Desarrollo Insular. El Consejo de Gobierno Insular es competente únicamente para revisar sus propios actos, al igual que el Pleno del Cabildo sólo es competente, para revisar sus propios actos [Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2

* **PONENTE:** Sr. Fajardo Spínola.

de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL, en relación con los arts. 123.1,l) y 127.1,k) de la misma].

La Ley no realiza una atribución expresa a un determinado órgano del Cabildo de la competencia para revisar los actos dictados por los Consejeros Insulares. Por ello, esta competencia corresponde al Presidente del Cabildo [art. 34.1,o) LRBRL en relación con el art. 41.1 de la misma].

4. En la tramitación del procedimiento no se ha dado trámite de audiencia al interesado porque tanto en aquél como en la propuesta de resolución no se tienen en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado. Por consiguiente, conforme al art. 84.4 LPAC, ello no da lugar a ninguna clase de irregularidad que impida un Dictamen de fondo.

5. El procedimiento se inició a instancias del interesado el 30 de octubre de 2002 y la propuesta de resolución se formuló, a instancias del Consejo Consultivo, el 13 de octubre de 2004, superado ya con creces el plazo del art. 102.5 LPAC. Sin embargo, ello no impide que se dicte resolución expresa porque, de acuerdo con los arts. 42.1 y 43.1 y 4,b) LPAC en relación con el citado art. 102.5 LPAC, la Administración está obligada a resolver expresamente, aun fuera de plazo.

II

1. El interesado fundamenta su pretensión en que la resolución sancionadora es nula de pleno derecho porque fue dictada por el Consejero de Área de Desarrollo Insular en virtud de una delegación de la potestad sancionadora efectuada por un Decreto, de 22 de febrero de 2004, del Presidente del Cabildo Insular; y puesto que la infracción se cometió el 14 de enero de 1999, cuando aún no estaba en vigor la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó el art. 127.2 LPAC en el sentido de permitir la delegación de la potestad sancionadora, esta modificación legislativa no es aplicable retroactivamente en virtud del art. 128 LPAC, y por consiguiente la resolución sancionadora ha sido dictada por un órgano incompetente.

El otro motivo de nulidad de pleno Derecho que alega se resume en que no se le dio trámite de audiencia y vista del expediente antes de elaborar la propuesta de resolución, de la cual no se le dio traslado.

2. Respecto al primer motivo se ha de considerar que el procedimiento que alumbró la resolución impugnada se inició el 14 de marzo de 2001, después de que mediante resolución de 1 de marzo de 2001 se declarara la caducidad del anterior procedimiento sancionador iniciado el 4 de febrero de 2000. A esa fecha de 14 de marzo de 2001 es a la que hay que remitirse para valorar la validez de la delegación por el Presidente del Cabildo al Consejero de Área de Desarrollo Insular de la potestad sancionadora en materia de transporte, operada por el Decreto del primero nº 22, de fecha de 22 de febrero de 2001.

En dicha fecha ya estaba en vigor la modificación del art. 127.2 LPAL, operada por la Ley 13/1999 y que consistió en suprimir el último inciso de ese apartado que prohibía la delegación de la potestad sancionadora. La Disposición Transitoria 2ª de esta Ley prohibía su aplicación a los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, que se produjo el 14 de abril de 1999, pero el procedimiento sancionador que desembocó en la resolución combatida se inició el 14 de marzo de 2001 como ya se indicó.

Por consiguiente, no ha habido aplicación retroactiva de la modificación del art. 127.2 LPAC.

Además, lo que prohíben los arts. 9.3 y 25.1 de la Constitución es la aplicación retroactiva de normas sancionadoras no favorables, que en el ámbito del Derecho Administrativo son aquellas que tipifican infracciones administrativas y definen las correspondientes sanciones. El art. 127.2 LPAC no tiene carácter de norma sancionadora porque ni tipifica infracciones ni define sanciones, por lo que su aplicación a un procedimiento iniciado tras la vigencia de la Ley 13/1999 y motivado por hechos anteriores a dicha vigencia no tiene el carácter de aplicación retroactiva de una norma sancionadora.

Por último, como señala la propuesta de resolución, aun admitiendo a efectos dialécticos que el Consejero era incompetente para dictar la resolución sancionadora, no se trataría de una incompetencia manifiesta, grave, porque la resolución podría ser convalidada por el órgano competente, el Presidente del Cabildo, que es superior jerárquico inmediato del órgano que dictó el auto, según el art. 67.3 LPAC que no considera un vicio de competencia determinante de nulidad la incompetencia jerárquica. Como aquí no se trata de una incompetencia manifiesta por razón de la materia, ya que el Cabildo es competente para sancionar las

infracciones a la legislación de transportes terrestres (art. 2.9 del Decreto 109/1994, de 21 de julio, transferencia de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de transportes terrestres y por cable), ni tampoco por razón del territorio, porque el ámbito insular es el territorio donde los Cabildos ejercen sus competencias (art. 23.3 y 4 del Estatuto de Autonomía, art. 41 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL), aquí no se está ante el supuesto de nulidad tipificado en el art. 62.1.b) LPAC.

2. El otro motivo de nulidad que se alega es que en el procedimiento sancionador no se le notificó la propuesta de resolución ni se le dio trámite de audiencia y vista del expediente.

Al respecto se ha de considerar que la notificación de la propuesta de resolución en los procedimientos sancionadores es impuesta por el art. 18 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (RPPS), aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

Sin embargo, con base en la Ley 16/1987 de 30 de julio, del Ordenamiento de los transportes terrestres (LOTT), se había aprobado por el Real Decreto 1211/1990 de 28 de septiembre, el Reglamento de dicha Ley (ROTT) que regulaba un procedimiento sancionador, el cual fue adecuado a la LPAC por la modificación operada en el ROTT por el Real Decreto 1772/1994, de 5 de agosto. Esta regulación reglamentaria está en relación de especialidad con la regulación del RPPS, por lo que se ha de aplicar preferentemente y sólo en el caso en que presente lagunas, es decir, que nos encontremos con supuestos en que según el sentido y finalidad del ROTT, necesariamente deberían estar reguladas y no lo están, se podrá acudir al RPPS para colmar esas lagunas.

El art. 212 ROTT dispone que: "Ultimada la instrucción del procedimiento y practicada la audiencia al interesado por el órgano correspondiente, salvo cuando ésta no sea necesaria de acuerdo con lo dispuesto en el art. 84.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, éste elevará propuesta de resolución al órgano que legal o reglamentariamente tenga atribuida la competencia sancionadora para que dicte la resolución que proceda".

Esta es una regulación completa y coherente que no presenta lagunas. Conforme a ella, en los procedimientos sancionadores por infracción de la legislación de transportes terrestres no es necesario notificar la propuesta de resolución, por consiguiente no se ha producido la infracción que se denuncia.

En cuanto a la omisión del trámite de audiencia, el art. 212 ROTT permite que se prescinda de él cuando no se tengan en cuenta otros hechos ni alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado. Esta regulación es paralela a la del art. 19 ROTT (que es el que impone que, al darle trámite de audiencia al interesado, se le notifique la propuesta de resolución) que permite que se prescinda del trámite de audiencia cuando no sean tenidos otros hechos ni alegaciones y pruebas que los aducidos por el interesado en su escrito de alegaciones.

En el procedimiento que desembocó en la resolución sancionadora el acuerdo de iniciación se le notificó con los requisitos del art. 210 ROTT al interesado, el cual realizó las alegaciones y presentó las pruebas que estimó oportunas, y a continuación, sin más actuaciones, se formuló la propuesta de resolución porque en el procedimiento no figuraban mas alegaciones ni pruebas que las que aportaba el interesado, sin que la propuesta de resolución variara ni los hechos, ni su calificación ni la cuantía de la sanción que se contenían en el acuerdo de incoación del procedimiento que se le notificó al interesado, por lo que ni se le ha producido indefensión ni era necesario el trámite de audiencia porque no se tuvieron en cuenta otras alegaciones ni pruebas que las aducidas por el interesado. Sólo se hubiera producido indefensión si la propuesta de resolución hubiera agravado la calificación de la infracción y de la correspondiente sanción, sin que el interesado hubiera tenido oportunidad de ser oído y proponer prueba al respecto. La omisión de audiencia determina la nulidad cuando se ha producido una efectiva indefensión del interesado. Aquí no se ha producido, sino que concurrían los requisitos del art. 84.4 LPAL que permite prescindir de dicho trámite.

CONCLUSIONES

1ª. La propuesta de resolución es conforme a Derecho.

2ª. La resolución definitiva corresponde dictarla al Presidente del Cabildo.