



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 0 8 / 2 0 0 5

(Sección 2ª)

La Laguna, a 13 de abril de 2005.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Gáldar en relación con el *procedimiento de revisión de oficio, incoado en ejecución de la Sentencia de 28 de septiembre de 2001, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J.C. (Las Palmas), seguido a instancia de M.C.R.P., del Acuerdo municipal de 7 de noviembre de 1989, de autorización de transmisión de licencia de taxi (EXP. 23/2005 RO)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Alcalde del Ayuntamiento de Gáldar, es la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento, de 7 de noviembre de 1989, por el que autorizó el traspaso de la licencia municipal nº 2 de auto-taxi.

2. La legitimación del Alcalde para solicitar el Dictamen, la competencia de éste Consejo para emitirlo y su preceptividad 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 el primer precepto con el art. 102.1, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

3. El trámite de la acción consultiva se suspendió por Acuerdo adoptado por la Sección 2ª de este Consejo el día 9 de marzo de 2005 para recabar del órgano

---

\* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

solicitante del Dictamen, en aplicación de lo dispuesto en el art. 22.2 LCCC, la siguiente documentación, que se consideró imprescindible para poder dictaminar sobre el fondo de la cuestión planteada:

- El expediente completo relativo a la transmisión de la licencia municipal de autotaxi nº 2 a favor de F.S.M., incluyendo el Acuerdo plenario cuya revisión se pretende.

- El escrito inicial de los interesados solicitando la declaración de nulidad del Acuerdo plenario de transmisión de la citada licencia, así como todas las actuaciones posteriores que en relación con el mismo se hubieran producido con anterioridad al planteamiento del recurso contencioso-administrativo.

4. El 18 de marzo del año en curso tuvo entrada en el Consejo la comunicación del Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Gáldar que remite adjunta la documentación del expediente tramitado relativo a la transmisión de la licencia municipal de auto-taxi nº 2 a favor de F.S.M., así como la del expediente referente a la solicitud de revisión de oficio del Acuerdo plenario de 7 de noviembre de 1989, por el que se autorizó el traspaso de la indicada licencia municipal a favor de F.S.M.

En la documentación ahora recibida no figura la copia o testimonio de la licencia municipal originariamente concedida, sobre que versa el Acuerdo plenario adoptado el 7 de noviembre de 1989, objeto de la revisión de oficio pretendida, que permita el conocimiento del condicionado -si lo hubiere- o de las disposiciones contenidas en el Acuerdo de adjudicación inicial de dicha licencia, así como de las establecidas en las posteriores transmisiones que el Ayuntamiento haya autorizado, lo que constituye un antecedente necesario a valorar en la resolución del expediente de revisión de oficio instado, como más adelante se razonará.

## II

Los antecedentes disponibles, tal como resultan de los expedientes examinados, son los siguientes:

1 a 8 (...)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

9. El 28 de septiembre de 2001 la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas del Tribunal Superior de Justicia de Canarias dictó en el recurso nº 1.519/1998 Sentencia cuyo Fundamento Jurídico cuarto reza así:

*<<CUARTO.- Pues bien, resulta que los herederos del anterior titular de la licencia denuncian irregularidades de especial gravedad en el curso del expediente de autorización de la transmisión, como la existencia de documentos falsificados, concretamente, la falsedad de la firma de transmitente (su causante) en el contrato privado de compraventa del vehículo de su propiedad y de la que figura estampada en el documento de transferencia presentado ante la Jefatura Provincial de Tráfico varios meses después de la muerte del susodicho transmitente, y también denuncian la tramitación del procedimiento sin que hubieran sido oídos pese a las sospechas que existían desde el primer momento.*

*Por su parte, la Administración sostiene que no se vulneró el procedimiento administrativo contemplado en el Reglamento Nacional del Taxi y ello a la vista de la buena apariencia del contrato privado y de las firmas que figuraban en él, sin que existiera causa para sospechar que pudiese haber sido falsificado, a lo que añade que, en todo caso, la transmisión de la licencia se realiza sin perjuicio de tercero, sin que tuviese obligación de conocer a los herederos del transmitente fallecido, concluyendo que, en todo caso, el tema de la posible falsedad de la firma y, por tanto, la nulidad del contrato de venta, es una cuestión que corresponde declararla a la Jurisdicción Civil.*

*Sin embargo, lo cierto es que el examen del expediente cuya revisión se pretende (el de autorización de la transmisión de la licencia) permite a esta Sala concluir que, a la vista de las circunstancias, existen poderosas razones para entender que dicho acto prescindió absolutamente del procedimiento legalmente establecido y que, por eso, estaba viciado de causa de nulidad plena [art. 62.1.e) LRJAP-PAC].*

*Al respecto, resulta que el acto a revisar consistía en la transmisión de licencia de autotaxi "inter vivos", que se rige por el Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, y en*

*particular, por lo previsto en su disposición transitoria cuarta, que señala que "las licencias existentes a la entrada en vigor de esta Ley podrán ser transmitidas por una sola vez, de conformidad a lo dispuesto en el acuerdo de su adjudicación", regulándose en el art. 14 el procedimiento específico de transmisión de licencias de clase A) correspondientes a auto-taxis.*

*Pero es que la Administración no solo debía respetar dicha reglamentación, sino también las normas generales de procedimiento contenidas en la entonces vigente Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, y, sin embargo, puede constatarse: a) que solicitada la autorización de transmisión de licencia por F.M.S.M. se unió al expediente una copia del documento privado de compraventa del vehículo y de transmisión de la licencia que aparece fechado el 20 de agosto de 1998, que, según se dice, fue compulsado con el original por el Jefe de Negociado (si bien, los recurrentes insisten, en que, en realidad, nunca se aportó el documento original sino una fotocopia); b) que dicha presentación tuvo lugar transcurridos mas de dos meses desde el fallecimiento del transmitente; c) que, con base en la solicitud y el contrato antedicho, el documento liquidatorio de la transmisión y el certificado de defunción del transmitente, así como un informe del Negociado Quinto del Ayuntamiento, se autoriza la transmisión, indicándose en dicho Informe que examinado detenidamente el contrato o documento privado parecen auténticas las firmas del vendedor y comprador.*

*Creemos que con esta actuación se desconoció la condición de interesados de los herederos del transmitente, pues no debe olvidarse que estamos ante un documento privado presentado tras la muerte del transmitente, y que, por tanto, afectaba a los derechos sucesorios de aquellos y, por tanto, a sus intereses legítimos, personales y directos, por lo que debieron ser oídos o, al menos, llamados, de forma que si la Administración desconocía su existencia pudo emplear los medios que el Ordenamiento jurídico brinda para llamar a ignorados herederos.*

*Pero es que, además, conforme al art. 81.1 de la LPA, la Administración, debió desarrollar los actos de instrucción necesarios para la determinación conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe dictarse Resolución, que obligaban a asegurarse de la veracidad, cuando menos aparente, de la firma en razón a la fecha de presentación del*

*documento privado (tras el fallecimiento del transmitente), para lo cual la impresiones personales de un funcionario son de todo punto insuficientes.*

*Y debió acudir a los medios de prueba que le permitía el art. 85 de dicha Ley para acreditar los hechos que eran relevantes para la transmisión, en particular, la realidad de la compraventa.>>*

10. No consta en el expediente recibido que en el procedimiento contencioso-administrativo se llegara a practicar prueba pericial caligráfica y su resultado, aunque en el escrito de alegaciones de la parte instante de la revisión de oficio, presentado el 29 de julio de 2004, se manifiesta que dos informes técnico-caligráficos que se aportan con dicho escrito se emitieron en dicho procedimiento judicial. El informe de uno de los peritos caligráficos concluye que ambas firmas son falsas. El informe del otro perito caligráfico concluye que la firma del contrato es falsa y que respecto a la firma de la solicitud de transferencia del vehículo no puede pronunciarse porque sólo obra una fotocopia de mala calidad y porque, a pesar de los oportunos mandamientos librados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, la Jefatura Provincial de Tráfico no le proporcionó el original para examinarlo.

11. El fallo de la Sentencia anuló el Acuerdo plenario de 4 de abril de 1998 por no ser conforme a Derecho y reconoció el derecho de la parte recurrente a la continuación del procedimiento de revisión de oficio de un acto nulo de pleno Derecho.

12. El 31 de marzo de 2004, en cumplimiento de la Sentencia, el Alcalde inició el presente procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, de 7 de noviembre de 1989, por el que se autorizó la transmisión de la licencia.

13. En el procedimiento comparecieron F.S.M., C.G.S., C.R.P. y A.R.R. Estos dos últimos, en nombre de la comunidad hereditaria, solicitaron una indemnización de daños y perjuicios.

14. La solicitud de indemnización la fundamentaron en que la actuación administrativa representada por el informe del funcionario del Ayuntamiento expresando que las firmas del fallecido que figuraban en las fotocopias parecían auténticas, la tramitación del procedimiento de autorización de la transmisión de la

licencia sin llamar a los herederos del transmitente, y la resistencia del Ayuntamiento a revisar esa autorización obligándolos a acudir a la vía judicial constituyen el hecho determinante de que durante todos estos años estuviera explotando la licencia un tercero indebidamente. Para la cuantificación de la indemnización proponen los criterios tributarios para calcular el rendimiento anual por módulos en el ejercicio de la actividad de auto-taxi desde la fecha de la transmisión ilegal de la licencia hasta la de su restitución a los herederos.

15. La Propuesta de Resolución se dirige a declarar la nulidad del Acuerdo de 4 de abril de 1989 por adolecer del vicio tipificado en el art. 62.1.e) LRJAP-PAC y, en consecuencia, a retrotraer las actuaciones al momento de la presentación de la solicitud de transmisión por F.S.M. para resolver nuevamente sobre la misma con audiencia de los herederos de I.R.G. En cuanto a la solicitud de indemnización, la desestima porque no se constata la realidad del perjuicio patrimonial; ni relación de causalidad entre el daño alegado y la actuación administrativa; ni existió voluntad de explotar la licencia por los interesados ya que transcurrieron varios años entre el fallecimiento del titular y el ejercicio de la acción de nulidad, sin que durante todo ese tiempo hayan solicitado la explotación de la licencia por persona concreta que reuniera los requisitos establecidos por el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros (RSTA), aprobado por el Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo.

### III

1. El Acuerdo plenario que se pretende revisar fue dictado el 7 de noviembre de 1989; por consiguiente, de acuerdo con el tenor que en dicha fecha tenía el art. 5.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el parámetro legal para determinar si adolece de un vicio de nulidad lo constituye la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), de 17 de julio de 1958, a la sazón vigente, la cual, a efectos de tal análisis se citará por razones de puridad jurídica, aunque ello no tenga trascendencia material porque el vicio que se le reprocha a dicho acuerdo lo tipificaba dicho art. 47.1.c) LPA en términos iguales a como lo tipifica el art. 62.1.e) LRJAP-PAC.

2. El art. 14 RSTA sienta la regla general de intransmisibilidad de las licencias, cuyos titulares están obligados a explotarlas personal o conjuntamente con asalariados, y en régimen de exclusividad tanto el primero como éstos (art. 17 RSTA).

A esta regla general, el art. 14 RSTA establece las siguientes excepciones:

Si fallece su titular la licencia se transmite a favor de su cónyuge viudo o herederos legítimos [art. 14.a)]. Si éstos no la pueden explotar en régimen de exclusividad, la pueden transmitir con autorización previa de la entidad local, a los sujetos que reúnan los requisitos del art. 12 teniendo un derecho de tanteo cualquier heredero forzoso [art. 14.b)]. Igualmente, si su titular se jubila la puede transmitir mediando esa autorización a dichos sujetos [art. 14.b)].

Si la licencia tiene una antigüedad superior a cinco años, el titular puede transmitirla, con autorización previa, a un conductor asalariado con un año de ejercicio en la profesión, no pudiendo obtener el transmitente durante 10 años una nueva licencia del mismo ente local.

A estas excepciones la disposición transitoria cuarta RSTA añade la de que las licencias otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del propio RSTA podrán ser transmitidas por una sola vez, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de su adjudicación. Para las transmisiones futuras se ha de estar a lo dispuesto en el art. 14 de dicho Reglamento.

El RSTA que analizamos entró en vigor el día 14 de abril de 1979. Y su disposición transitoria primera ordenó que las actuales Ordenanzas locales que regulan el Servicio de Transporte Urbano de Viajeros en automóviles ligeros se adaptarán en el plazo de seis meses, a contar de la publicación del Reglamento, a lo previsto en el mismo.

A su vez, la disposición adicional quinta de este Cuerpo reglamentario prevé que siempre que en el Reglamento se haga alusión a Ayuntamientos, Corporaciones Locales, etc., se entenderá referida, indistintamente, a la entidad creadora, otorgante o revocadora de la licencia.

El art. 14 RSTA termina disponiendo que las transmisiones que se realicen contraviniendo su régimen producen la revocación de la licencia, previa instrucción

del expediente iniciado de oficio, a instancia de sindicatos, asociaciones profesionales o cualquier otro interesado.

3. En el escrito que inicia el expediente relativo a la transmisión de la licencia en cuestión a favor de F.S.M., de 16 de junio de 1.989, y por el que éste interesa del Ayuntamiento de Gáldar la autorización del traspaso a su favor de la reseñada licencia municipal, en el apartado primero se expresa lo siguiente “la mencionada licencia era desde al menos siete años propiedad de I.R.G., hoy fallecido, al cual le fue transmitida por su tío, también fallecido, I.G.S., para el cual trabajó asimismo así mismo durante varios años”. En el informe del Oficial del Negociado Quinto emitido con fecha 27 de junio de 1989, se indica que el Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el 6 de octubre de 1976, concedió el traspaso de dicha licencia a favor de I.R.G.

4. Como se señaló en el Fundamento I.4 no obran en el expediente recibido una serie de documentos, de los que el conocimiento de su contenido se considera necesario para la emisión del Dictamen solicitado y para la adecuada resolución del procedimiento de revisión de oficio instado, considerando que la disposición transitoria cuarta RSTA supedita el derecho de transmisión de las licencias existentes a su entrada en vigor, por una sola vez, a que se verifique de conformidad a lo dispuesto en el Acuerdo de su adjudicación.

Tales documentos son: la licencia municipal original; las disposiciones de la adjudicación de dicha licencia; las disposiciones o condiciones establecidas en las sucesivas autorizaciones de traspaso de la licencia que se hubiere acordado; y las Ordenanzas locales reguladoras del Servicio de Transporte Urbano de Viajeros en automóviles ligeros, que se hayan aprobado en cumplimiento del mandato de la disposición adicional quinta del RSTA.

5. Procede, en consecuencia, retrotraer las actuaciones para completar la instrucción incorporando al expediente los documentos indicados, sin perjuicio de la emisión de los informes que se considere necesario por el órgano instructor, dando vista y audiencia a las partes interesadas en cumplimiento del art. 84.1 LRJAP-PAC, y sometiendo finalmente la Propuesta de Resolución a nuevo Dictamen de este Consejo.

## **C O N C L U S I Ó N**

La Propuesta de Resolución no se considera ajustada a Derecho. Procede retrotraer el procedimiento de revisión de oficio para integrar en el expediente los documentos señalados en el Fundamento III.4 y realizar los trámites indicados en el Fundamento III.5.