



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 6 / 2 0 1 2

(Sección 2ª)

La Laguna, a 14 de febrero de 2012.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución por la que se acuerda la Revisión de oficio de la transmisión de la titularidad de las licencias municipales de autotaxis nº (...) y (...) a solicitud de la Asociación T.I.T. (EXP. 18/2012 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 Santa Cruz de Tenerife el 22 de diciembre de 2011, con registro de entrada en este Consejo de 12 de enero de 2012, es la propuesta de resolución formulada en el procedimiento de revisión de oficio de la transmisión de la titularidad de las licencias municipales de autotaxis nº (...) y (...).

2. La legitimación del Alcalde para solicitar el Dictamen, la competencia de este 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, en relación, el primer precepto, con el art. 102.1 y 2, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común.

II

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

* PONENTE: Sr. Fajardo Spínola.

- Por Decretos de 24 de junio de 2008 y 18 de enero de 2006, del Ilmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, fueron autorizadas, respectivamente, las transmisiones de las licencias municipales nº (...) y (...).

- El presente procedimiento de revisión de oficio se inicia por Decreto de 25 de julio de 2011, de la Ilma. Sra. Concejala Delegada de Seguridad Ciudadana, Protección Civil, Movilidad, Transportes y Accesibilidad, tras haberse impulsado a partir de dos solicitudes, ambas con registro de entrada de fecha 4 de julio de 2011, de la Asociación (T.I.T.).

Se fundamentan aquellas solicitudes en los siguientes antecedentes:

Por un lado, en relación con la licencia municipal (...), que se adquiere por J.N.P. de C.A.R.P., se señala que se adquirió sin haber transcurrido 10 años desde la transmisión, por la causa del art. 5.f) de la Ordenanza Municipal de 21 de junio de 1996, que regula el Servicio Público de Transporte de Viajeros en automóviles con aparato taxímetro en Santa Cruz de Tenerife, de una anterior licencia municipal, la LM (...), por J.N.P.

Asimismo se denuncia que, por su parte, C.A.R.P. transmitió la LM (...) sin haber transcurrido 5 años desde su adquisición.

En relación con la LM (...), se denuncia que C.A.R.P. la adquirió sin que hubieran transcurrido 10 años desde que el mismo transmitiera su licencia anterior, la LM (...).

Todo ello contraviene, según los escritos de solicitud de revisión de oficio, el art. 5 de la Ordenanza Municipal de 21 de junio de 1996, que regula el Servicio Público de Transporte de Viajeros en automóviles con aparato taxímetro en Santa Cruz de Tenerife y el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transporte en Automóviles Ligeros (RSTA), aprobado por RD 763/1979, de 16 de marzo, por lo que se entiende que las transmisiones de las licencias municipales de autotaxi (...) y (...) son nulas de pleno derecho por incurrir en el vicio de nulidad del artículo 62.1.f) LRJAP-PAC.

III

1. La tramitación del procedimiento de revisión de oficio se ha realizado adecuadamente. Constan siguientes actuaciones:

- El 25 de julio de 2011 se emite informe Propuesta por el Servicio de Gestión y Control de Servicio Públicos, de admisión a trámite de la solicitud e incoación del

expediente de revisión de oficio de las autorizaciones de las transmisiones de las licencias municipales de autotaxis números (...) y (...).

- Por Decreto de 25 de julio de 2011, de la Ilma. Sra. Concejala Delegada de Seguridad Ciudadana, Protección Civil, Movilidad, Transportes y Accesibilidad, se admiten a trámite las solicitudes de revisión de oficio y se incoa el procedimiento, lo cual se notifica a la parte solicitante, el 25 de agosto de 2011, y a los actuales titulares de las licencias, J.N.P. y C.A.R.P., el 24 de agosto de 2011.

- Aquéllos solicitan copia del expediente el 7 de septiembre de 2011, que les es entregado el 12 de septiembre de 2011.

Posteriormente, el 14 de septiembre de 2011, solicitan ampliación del plazo de alegaciones, lo que les es concedido el 15 de septiembre de 2011.

Así pues, el 26 de septiembre de 2011 C.A.R.P. presenta escrito de alegaciones, y el 14 de octubre de 2011 lo hace J.N.P.

El primero alega en su escrito:

1) *“La LM (...) pertenecía al dicente y a su expareja, J.N.P., con la que mantenía una relación more uxorio desde hacía más de seis años. Al momento de la ruptura, la pareja decidió adjudicarse los bienes que tenían en común, adjudicándose a la «sposa» el vehículo autotaxi (...). (...) Por el Ayuntamiento se nos concede la autorización, manifestando el funcionario que se está ante un supuesto distinto, ya que no es una transmisión a un tercero sino una adjudicación por razón de una ruptura matrimonial”.*

2) *“Tras la ruptura el dicente comenzó a trabajar como asalariado para su padre, antiguo titular de la licencia municipal (...), llamado M.R.M., obviamente se encontraba jubilado, enfermo y además con 79 años de edad en esa época. El taxi lo venían trabajando sus dos hijos, el dicente y el hermano del dicente (...), y como quiera que el otro también estaba enfermo era mejor adjudicársela al dicente, exigiendo el Ayuntamiento, incluso la renuncia expresa del hermano del dicente como heredero forzoso que sería del titular de la licencia (...)”.*

3) *“La disposición normativa citada es nula de pleno derecho porque no está amparada por una norma con rango legal, siendo contraria al principio de libertad de empresa recogido en la Constitución. (...) En el presente caso la limitación impuesta de no poder adquirir una licencia en el plazo de diez años, o la ostentación de cinco años como mínimo para poder venderla, es una limitación irrazonable,*

arbitraria e injustificada". A ello se añade el carácter gratuito de las transmisiones producidas.

4) *"Si a la vista del escrito presentado por la Asociación T.I.T. ahora el Ayuntamiento entiende que es nula la transmisión de las licencias realizadas con pleno conocimiento del Ayuntamiento, no solo la transmisión sino las circunstancias en las que se realizaban y autorizadas por dicho organismo, entendemos que declarada la nulidad de los actos de transmisión, las licencias han de volver a su antiguo titular"*.

Por su parte, J.N.P. reproduce en su escrito las alegaciones primera, tercera y última vertidas por C.A.R.P.

- El 7 de diciembre de 2011 se emite informe-Propuesta por el Servicio de Gestión y Control de Servicios Públicos, en el que declara la improcedencia de la revisión de oficio de las transmisiones de las licencias por no darse el supuesto del art. 62.1.f) Ley 30/1992, al cumplir los adquirentes los requisitos establecidos por la Ley, siendo sólo anulables los actos impugnados. En tal caso, no procede la acción respecto de la LM (...) por transcurso del tiempo establecido, y, respecto de la LM (...) no procede por virtud del art. 106 de la Ley 30/1992, siendo prioritaria la protección de derechos adquiridos por terceros de buena fe.

- Ello es considerado conforme a Derecho por el informe del Servicio Jurídico, de 16 de diciembre de 2011, que se remite a lo expresado en el de 28 de octubre de 2011, relativo a la revisión de oficio de la LM (...).

Por otra parte, el informe jurídico aconseja la acumulación formal de los expedientes relativos a la revisión de oficio de las licencias municipales (...) y (...), lo que se hace el 22 de diciembre de 2011, concediéndose audiencia a los interesados, sin que consten más actuaciones.

IV

1. La Propuesta de Resolución viene a desestimar la solicitud de revisión de oficio de las transmisiones de las licencias (...) y (...), señalando:

"(...) no cabe tampoco estimar la revisión de oficio al amparo del artículo 62.1 letra f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC) que establece que: Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los siguientes casos: "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”; en el presente, aunque es cierto que se incumplió la limitación temporal prevista en el artículo 5 letra f), no es menos cierto que las personas a cuyo favor se transmitió la titularidad de las LM (...) y (...), cumplían con los requisitos esenciales exigidos en la Ordenanza municipal para adquirir la titularidad. Poseían el permiso municipal de conducir autotaxis en el municipio de Santa Cruz y el carné de conducir con el Btp en vigor. Y en el caso de J.N.P. la necesaria antigüedad de un año y la condición de asalariado del titular exigida para los supuestos de la letra f).

Así en todo caso estaríamos ante una mera anulabilidad del acto administrativo, para cuya anulación la ley establece un procedimiento de impugnación ante el orden jurisdiccional previa declaración de lesividad para el interés público (artículo 103 LRJ-PAC).

Antes de entrar en el fondo hacer constar que la posible declaración de lesividad está fuera de plazo respecto de la licencia (...) (el decreto es de fecha 18 de enero de 2006) y dentro del plazo de cuatro años establecido en el artículo 103.2 LRJ-PAC respecto de la transmisión de la L.M. (...). El Decreto por el que se autorizó la transmisión es de fecha 24 de junio de 2008 y la solicitud de revisión es de 4 de julio de 2011.

(...) La principal perjudicada con la anulación sería el actual titular de la licencia (...), J.N.P., tercera que entendemos que de buena fe y que además cumplía con los requisitos para ser titular de la licencia.

(...) Para interpretar la ponderación mencionada partimos del principio general de irrevocabilidad de los actos administrativos.

(...) El TS ya se ha pronunciado al respecto en numerosas ocasiones resolviendo el conflicto que se plantea en supuestos como el que nos ocupa en los que hay que decidir si prima la protección de la legalidad de la actuación administrativa o la seguridad jurídica derivada de la misma. En este sentido el máximo órgano jurisdiccional postula que goza de primacía la última sobre la primera, eso es, la seguridad jurídica frente a la legalidad y ello cuando la Administración mediante actos externos inequívocos mueve al administrado a realizar una actividad que le origina unos necesarios desembolsamientos económicos. (STS de 19 de julio de 1996, 23 de octubre de 2000). Máxime cuando el mantenimiento de la situación no perjudica el derecho de terceros como si perjudicaba en el asunto dictaminado por

el Consejo Consultivo de Canarias en fecha 13 de abril de 2005 (Dictamen 108 de la Sección 2ª)”.

2. El art. 14 del Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transporte en Automóviles Ligeros (RSTA), aprobado por RD 763/1979, de 16 de marzo, 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 una serie de excepciones, entre ellas, la del apartado f), relativa a que si la titularidad de una licencia se hubiere ostentado durante cinco años, el titular puede transmitirla, con autorización previa, a un conductor asalariado con un año de ejercicio en la profesión, si bien el transmitente no podrá obtener durante 10 años una nueva licencia del mismo ente local.

Pues bien, en el presente expediente procede analizar por separado las autorizaciones de transmisión de 2006 y de 2008, pues en una y otra concurren circunstancias diferentes.

Por un lado, respecto de la LM (...) nos encontramos con que la misma fue adquirida el 24 de junio de 2008 por C.A.R.P. por habérsela transmitido su padre por la causa del art. 5.c) de la Ordenanza y 14.b) del Reglamento (jubilación). Si bien no hay ningún obstáculo legal a esta transmisión desde el punto de vista del transmitente, sí la hay, como se denuncia, por parte del adquirente, pues no cumple uno de los requisitos que establece la norma para adquirir una licencia, que es el transcurso de 10 años entre la transmisión de una licencia y la adquisición de otra del mismo ente local.

Y es que, sólo dos años y medio antes (no diez), el 18 de enero de 2006, C.A.R.P. había transmitido por vía del art. 5.f) de la Ordenanza la titularidad de la LM (...) a J.N.P.

En su escrito de alegaciones, C.A.R.P. alega en su defensa que la transmisión de la titularidad de la LM (...) no siguió los cauces de la Ordenanza, sino que se trató de la liquidación de los bienes de su unión con la actual titular de la licencia. Éste no es un argumento válido, precisamente porque los supuestos en los que cabe la transmisión de las licencias, que son tasados por el carácter excepcional de aquélla (la regla es la intransmisibilidad), son sólo los previstos en el art. 5 de la Ordenanza y 14 del Reglamento, la primera aprobada al amparo de la segunda en virtud del

artículo 1 de ésta, dictada, por otra parte -en contra de lo señalado por C.A.R.P.-, en aplicación del art. 13.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, cuya aprobación está amparada por la Ley de Régimen Local, cuya aplicación y desarrollo se encomendó e este Reglamento.

El mismo argumento es aplicable a la adquisición por causa de jubilación, pues aunque en el transmitente concurre una de las causas de transmisión, no concurren en el adquirente los requisitos para adquirir ni por esa causa ni por ninguna otra, como señala con claridad el art. 14.d) del Reglamento (*"no pudiendo el primero (transmitente) obtener nueva licencia del mismo ente local en el plazo de diez años por ninguna de las formas establecidas en este Reglamento, ni el adquirente transmitirla de nuevo sino en los supuestos señalados en el presente artículo"*), pues aún no han transcurrido 10 años desde la transmisión por su parte de la LM (...), sino casi dos años y medio (18 de enero de 2006, siendo la adquisición de la de su padre el 24 de junio de 2008).

En cuanto a LM (...), cuya adquisición por J.N.P. se produjo el 18 de enero de 2006, siéndole transmitida por C.A.R.P., la adquirente reunía los requisitos de carácter personal exigibles, pues ostentaba el permiso para conducir autotaxis, y ejercía su trabajo como asalariada por tiempo superior al año. Es cierto que la adquirente de la Licencia (...) había transmitido seis años antes la titularidad sobre la Licencia nº (...); pero aquella transmisión de 2001 no se amparó en la excepción del apartado "f" del artículo 5 de la Ordenanza, sino en el 5.d. de la misma, por lo que la exigencia del transcurso de diez años no le resultaba de aplicación.

Por lo demás, se ha denunciado también que el transmitente de la LM (...) (C.A.R.P.) tampoco había ostentado su titularidad durante al menos cinco años (la adquirió el 21 de junio de 2002 y la transmitió el 18 de enero de 2006); sin embargo, tal incumplimiento no afectaba a la condición personal de J.N.P., que incluso bien podía ignorar la existencia de una circunstancia que sólo el transmitente afectaba, por lo que no se puede defender que careciera de requisitos alguno, y menos de carácter esencial, para adquirir la titularidad de la Licencia nº (...).

En consecuencia, sólo en la autorización de transmisión de 2008 [Licencia nº (...)] cabe plantearse la concurrencia de la causa de nulidad radical de la letra "f" del artículo 62.1 de la Ley 30/1992. Ello nos lleva al análisis de los requisitos esenciales a los que hace referencia ese precepto.

Acerca de este aspecto, la doctrina de este Consejo insiste en delimitar los conceptos de requisito esencial y requisito necesario. Por ello, debe reservarse la expresión "requisito esencial" para aquellos vicios de legalidad 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.

En el caso de la Licencia nº (...) nos hallamos ante una transmisión de titularidad en la que no concurren los requisitos esenciales para su validez, y es que, si bien es cierto que C.A.R.P. cumple algunos de los requisitos para adquirir una licencia de autotaxis, pesa sobre él la prohibición de volver a adquirirla cuando aún no habían pasado diez años de una anterior transmisión acogida a la letra "f" del artículo 5 de la Ordenanza y en la que C.A.R.P. tuvo la condición de transmitente.

Siendo la regla la intransmisibilidad de las licencias de autotaxis, y excepcionales los supuestos de transmisibilidad, los requisitos para ésta son esenciales porque son la causa misma de que se permita la transmisión, de manera que la inobservancia del requisito de transcurso de los diez años en los casos que nos ocupan conducirían a un fin contrario del buscado por la norma, ya que en el supuesto del art. 5.f) de la Ordenanza y 14.d) del Reglamento el requisito del tiempo es doble: que se hubiera ostentado la titularidad de la licencia durante cinco años y que no se adquiriera otra en diez años una vez transmitida aquélla. Este requisito no concurre, siendo, precisamente la causa de la transmisión, por lo que ésta no es válida, al darse el vicio de nulidad del art. 62.1.f) de la Ley 30/1992.

Finalmente, no es aplicable, como obstáculo a la revisión de oficio de la Licencia (...), el límite a la misma señalado en la Propuesta de Resolución al amparo del artículo 106 de la Ley 30/1992, consistente en la protección del derecho de los adquirentes de las licencias por entenderse como terceros de buena fe. Este límite, efectivamente, protegería a terceros adquirentes de buena fe, pero, en el presente caso C.A.R.P. no era un tercero. El concepto de tercero viene referido a quien no es parte en el negocio o acto jurídico del que deriva la nulidad pretendida, y en este caso se trata del titular de la Licencia adquirida a partir de la autorización municipal que se considera nula de pleno Derecho, lo que impide que pueda calificarse de tercero.

Por todo ello, entendemos que procede la revisión de oficio con la consiguiente declaración de nulidad de la autorización de la transmisión de la licencia municipal de autotaxis número (...).

Finalmente, la Propuesta de Resolución entra a considerar la posibilidad de revisión de oficio de los permisos de conducir autotaxis de J.C.R.P. y de J.N.P., pues entiende que la Asociación solicitante de aquélla así lo planteó. No se desprende de la lectura del *petitum* de las solicitudes de revisión por parte de la Asociación de T.I.T. que expresamente lo requiriese; no obstante, y puesto que así se planteó en la parte argumental de aquéllas, la Propuesta de Resolución se pronuncia sobre su procedencia, considerando que ha de desestimarse la declaración de nulidad radical de los permisos de conducir de J.C.R.P. y J.N.P., pues se trata de “un título previo y adquirido conforme a otro procedimiento y exigiendo otros requisitos”. Éste es también el criterio de este Consejo, por lo que procede desestimar respecto de tales actos administrativos de otorgamiento del permiso de conducir autotaxis la pretensión de considerarlos nulos de pleno Derecho.

C O N C L U S I O N E S

1. Procede estimar la solicitud de revisión de oficio, declarando la nulidad de pleno Derecho, del Decreto del Ilmo. Sr. Teniente de Alcalde y Concejales de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, de 24 de junio de 2008, por el que se autoriza la transferencia de la Licencia de autotaxis nº (...), adscrita al vehículo (...), a favor de J.C.A.R.P.

2. Tal como concluye la Propuesta de Resolución, este Consejo expresa su parecer contrario a la revisión de oficio del acto de autorización de la transmisión en 2006 de la Licencia de autotaxis nº (...), y también de los actos de otorgamiento del permiso de conducir autotaxis a J.C.A.R.P. y J.N.P.