



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 129/2013

(Sección 1ª)

La Laguna, a 12 de abril de 2013.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Brígida en relación con la *Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo, de 28 de septiembre de 1995, de la Comisión de Gobierno que autorizó la transmisión de la licencia nº (...) de auto-taxi a favor de J.G.S. (EXP. 93/2013 RO)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. Es objeto del presente Dictamen la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo, de 28 de septiembre de 1995, de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Santa Brígida que autorizó la transmisión de la licencia nº (...) de auto-taxi a favor de J.G.S.

2. La preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con los arts. 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) y 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

3. El Acuerdo que se pretende revisar es un acto firme que ha puesto fin a la vía administrativa, por cuya razón puede ser objeto de revisión de oficio [art. 102. 1 LRJAP-PAC en relación con el art. 52.2.a) LRBRL].

4. Los arts. 103.5 y 22.2.k) LRBRL respecto a los actos de la corporación municipal incurso en vicio de anulabilidad atribuyen al Pleno, a fin de su

* **PONENTE:** Sr. Brito González.

impugnación posterior ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la competencia para declarar su lesividad y, al Alcalde, la competencia para proponer esa declaración [art. 21.1.e) LRBRL]. En la misma línea, el art. 110.1 LRBRL atribuye al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad del pleno Derecho de los actos de gestión tributaria, independientemente de cuál haya sido el órgano municipal que los haya dictado. Esta atribución de competencias se realiza con abstracción de cuál haya sido el órgano que dictó el acto anulable.

Con base en esta regulación legal la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ante la ausencia en la LRBRL de una atribución expresa de la competencia para declarar la nulidad de los actos administrativos que no sean de gestión tributaria, por aplicación analógica de los arts. 103.5 LRJAP-PAC y 22.2.k) y 110.1 LRBRL, ha interpretado que esa competencia le corresponde al Pleno de la Corporación (STS de 2 de febrero de 1987). En el mismo sentido se ha pronunciado de forma reiterada este Organismo (Dictámenes 760/2009 y 143/2012, entre otros).

II

1. Por Acuerdo, de 29 de abril de 1988, la Comisión de Gobierno autorizó que el titular de la licencia (...) de auto-taxi la transmitiera a J.G.S.

2. Por Acuerdo, de 16 de septiembre de 1993, la Comisión de Gobierno autorizó que J.G.S. transmitiera la mencionada licencia (...) a un tercero.

3. El 21 de agosto de 1995 F.V.G., titular de la licencia de auto-taxi (...), alegando que no podía continuar en la actividad de transporte de auto-taxi porque era pensionista de invalidez, solicitó al Ayuntamiento que autorizara la transmisión de la licencia a J.G.S. A esta solicitud, entre otros documentos, adjuntó la Resolución, de 25 de mayo de 1995, del Director Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social que lo declaró en situación de invalidez permanente en grado incapacidad permanente total.

4. Por Acuerdo de 28 de septiembre de 1995 la Comisión de Gobierno autorizó al titular de la licencia (...) de auto-taxi que la transmitiera a J.G.S.

5. El 28 de julio de 1998 J.G.S. solicitó que el Ayuntamiento le autorizara sustituir el vehículo adscrito a la licencia nº (...) por otro de mayor número de plazas.

De esta solicitud se le dio traslado a A.S.T.A.M.E.C.A., y A.S.T.A.S.A.B.R.I. En contestación al trámite conferido A.S.T.A.S.A.B.R.I. informó favorablemente dicha solicitud; por el contrario, A.S.T.A.M.E.C.A., mediante escrito de 23 de abril de 1999,

se opuso a la solicitud de autorización de la sustitución del vehículo por otro de mayor capacidad porque ello le causaría gravísimos perjuicios a los integrantes de la Asociación y porque J.G.S. explotaba ilegalmente la licencia municipal nº (...), ya que había transmitido la licencia nº (...) y adquirido la nº (...) sin que hubiera transcurrido el plazo decenal que establece el art. 14.d) del Reglamento de Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, (RSUITAL), aprobado por el Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo. Por este motivo solicitó expresamente que se iniciara de oficio el expediente de revocación de la licencia nº (...).

6. El Ayuntamiento no resolvió por un acto expreso sobre la solicitud de J.G.S. ni tampoco inició el procedimiento para la revocación de la licencia nº (...) instada por A.S.T.A.M.E.C.A. Por otro lado, dicha Asociación no impugnó en vía administrativa ni ante la jurisdicción contencioso-administrativa la denegación por silencio de su solicitud.

7. El 14 de mayo de 2009 A.S.T.A.M.E.C.A. solicitó que se iniciara el procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno Derecho del Acuerdo, de 28 de septiembre de 1995, de la Comisión de Gobierno que autorizó la transmisión de la Licencia nº (...) de auto-taxi a J.G.S., porque éste había transmitido el 16 de noviembre de 1993 la licencia nº (...) de auto-taxi, infringiendo la prohibición del art. 14.d) RSUITAL, lo cual viciaba a dicho acuerdo de la causa de nulidad tipificada en el art. 61.1.f) LRJAP-PAC.

La Administración no dio respuesta a la solicitud de ASTAMECA. El acto presunto desestimatorio fue recurrido por ASTAMECA ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Las Palmas de Gran Canaria, el cual dictó Sentencia el 12 de junio de 2012 cuyo fallo estimó parcialmente el recurso y ordenó al Ayuntamiento que tramitara el procedimiento de revisión de oficio con arreglo a lo dispuesto en el art. 102 LRJAP-PAC.

8. En ejecución de dicha Sentencia el Ayuntamiento tramitó el presente procedimiento de revisión de oficio en el cual, de conformidad con el art. 84 LRJAP-PAC, se dio trámite de vista y audiencia tanto al afectado por la declaración de nulidad pretendida, J.G.S., como al representante de la asociación que había instado esa declaración de nulidad (folios 235 y 239 del expediente) sin que ninguno de ellos formulara alegaciones.

9. Por el instructor se formuló Propuesta de Resolución conforme a los requisitos exigidos por el art. 89 LRJAP-PAC y el art. 175 del Reglamento de Organización,

Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, ROF (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre). Esa propuesta de resolución fue recogida en el acuerdo plenario de 20 de diciembre de 2012 por el que se solicitaba el Dictamen del Consejo Consultivo sobre ella.

10. Por acuerdo, de 27 de diciembre de 2012, el Pleno del Consejo Consultivo inadmitió la solicitud de Dictamen.

11. La Administración dio trámite de audiencia por segunda vez a ambos interesados.

En esta segunda ocasión sólo presentó alegaciones el Presidente de ASTAMECA oponiéndose a que el Ayuntamiento desestime con base en el art. 106 LRJAP-PAC su pretensión de que se declare la nulidad del Acuerdo, de 28 de septiembre de 1995, de la Comisión de Gobierno autorizando la transmisión de la licencia nº (...) con base a los siguientes argumentos:

a) por considerar que dicho Acuerdo es nulo de pleno Derecho conforme al art. 62.1.f) LRJAP-PAC porque le concedió la licencia a una persona que carecía de los requisitos esenciales para su adquisición.

b) porque un acto nulo de pleno Derecho no se convalida con el transcurso del tiempo.

c) porque no se puede convalidar un acto nulo invocando principios generales del Derecho como el de la buena fe y la equidad porque se contradiría el art. 1.1 del Código Civil que establece la superioridad y prevalencia de la Ley sobre los principios generales del Derecho y el siguiente apartado de dicho precepto que establece la nulidad de las normas que contradigan otras de rango superior.

12. La Propuesta de Resolución desestima declarar la nulidad del mencionado Acuerdo por las siguientes razones:

a) ASTAMECA arguye que es nula la autorización de la transmisión porque el art. 14.d) RSUITAL prohíbe que adquiera una licencia de taxi quien haya transmitido una dentro de los diez años anteriores a la transmisión que se pretende.

Sin embargo, esta prohibición tiene una excepción: La incapacidad del titular de la licencia para explotarla. Este supuesto fue el que legitimó la autorización de la transmisión de la licencia nº (...) de parte de su titular F.V.G., en situación de invalidez permanente en grado de incapacidad permanente total, a J.G.S.. Por esta

razón no concurre la causa de nulidad alegada por A.S.T.A.M.E.C.A. consistente en la infracción del mencionado plazo decenal.

b) Por el contrario, la propuesta de resolución considera que sí existe una causa de nulidad que no ha alegado A.S.T.A.M.E.C.A. Esta causa consiste en que no está acreditado en el expediente que J.G.S. fuera taxista asalariado a la fecha en que se autorizó la transmisión de la licencia. Considera que según el art. 14.c) RSUITAL que remite al apartado b) anterior y éste al art. 12, los adquirentes sólo pueden ser conductores asalariados, con lo que J.G.S. carecía en la fecha de la autorización de la transmisión de un requisito esencial para la adquisición de la transmisión, lo cual es subsumible en la causa tipificada en el art. 62.1.f) LRJAP-PAC.

Sin embargo, la propuesta de resolución en su Fundamento Jurídico IV (y por remisión a los Fundamentos Jurídicos VIII y IX de la primera propuesta de resolución que se recoge íntegramente en los antecedentes de la que se dictamina) rechaza declarar la nulidad de la autorización de transmisión con base en el art. 106 LRJAP-PAC porque la solicitante, teniendo conocimiento de la ilegalidad de la transmisión, permaneció en actitud pasiva durante más de diez años; por lo que, después de tanto tiempo transcurrido, solicitar la declaración de nulidad es contrario al derecho de los particulares y a la buena fe.

III

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.

En la fecha en que el Ayuntamiento otorgó la autorización en cuestión la normativa que regulaba las transmisiones de licencias de auto-taxi estaba recogida en el RSUITAL, que era de aplicación en virtud de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3 de la Constitución, Disposición Transitoria II del Estatuto de Autonomía de Canarias); porque, aunque la Comunidad Autónoma desde la entrada en vigor del Estatuto ostenta competencia exclusiva en materia de transporte terrestre intracomunitario (art. 30.18 del Estatuto de Autonomía en

relación con los arts. 148.1.5ª y 149.1.21ª de la Constitución) y, por ende, tiene la competencia para regular el transporte por auto-taxis, en esa fecha no había aprobado su propia normativa disciplinando dicha actividad.

Por esta razón, la validez de la autorización de la transmisión de la licencia se ha de analizar considerando exclusivamente los preceptos del RSUITAL, que recogía la normativa aplicable a la sazón, y no los del Reglamento del Servicio de Taxi, RST, aprobado por el Gobierno autónomo mediante el Decreto 74/2012, de 2 de agosto y que entró en vigor el 10 de septiembre de dicho año.

IV

1. En sus alegaciones oponiéndose a la desestimación de su pretensión la solicitante sostiene que se ha de declarar la nulidad de la autorización de la transmisión porque los actos nulos no son convalidables con el transcurso del tiempo y porque la aplicación de los arts. 102.1 y 62.1 LRJAP-PAC no puede ser enervada por principios generales del Derecho como la buena fe, la equidad y la seguridad jurídica; ya que la ley es superior jerárquicamente a los principios generales del Derecho.

2. Para la valoración de la consistencia de esta alegación se ha de atender, en primer lugar, a que el art. 102.1 LRJAP-PAC dispone que las Administraciones declaren la nulidad de los actos administrativos en los supuestos previstos en el art. 62.1 de la misma; pero luego su art. 106 establece límites a esta potestad cuando su ejercicio, por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes. De la relación entre estos dos preceptos resulta que no siempre la Administración debe declarar inevitablemente la nulidad de un acto administrativo incurrido en alguno de los supuestos del art. 62.1 porque esta potestad se encuentra limitada en los supuestos enunciados en su art. 106.

Se podrá argumentar que en este supuesto concreto no concurre ninguno de dichos límites y que, por tanto, la declaración de nulidad de la autorización de transmisión es obligada; pero dado el tenor del art. 106 LRJAP-PAC, no se puede alegar que el art. 102.1 de esa Ley impone que siempre que un acto administrativo adolezca de alguno de los vicios contemplados en el art. 62.1 se debe declarar forzosamente su nulidad, ya que si se dan alguna de las circunstancias del art. 106 no procede esa declaración.

3. Los principios generales del Derecho, según el art. 1.4 del Código Civil, son una fuente subsidiaria del Derecho que sólo son aplicables en defecto de norma escrita o costumbre aplicable al caso. Si existe norma escrita aplicable no se pueden aplicar a dichos principios ni mucho menos acudir a ellos para inaplicar o contradecir las normas escritas.

Pero aquí no se trata de contraponer principios generales del Derecho al art. 102.1 LRJAP-PAC, sino de establecer sin concurren alguno de los límites que el art. 106 LRJAP-PAC, fija a la potestad de revisión de oficio. El hecho de que esos límites el art. 106 los exprese por medio de conceptos jurídicos (prescripción de acciones, buena fe, derecho de los particulares, equidad), cuyo sentido está establecido en otras normas o por la jurisprudencia, no convierte a dichos límites en principios generales del Derecho.

En definitiva, la Propuesta de Resolución no se dirige a soslayar la aplicación del art. 102.1 LRJAP-PAC invocando *contra legem* principios generales del Derecho, sino que argumenta, con cita de la STS de 23 de octubre de 2000, que por el tiempo transcurrido y la ausencia de buena fe de la instante de la revisión de oficio, límites contemplados en el art. 106 LRJAP-PAC a la aplicación del art. 102.1 de esa Ley, no procede la declaración de nulidad de la autorización de la transmisión de la licencia nº (...). Por estas razones se debe desestimar la alegación de la solicitante de la revisión de oficio consistente en que principios generales del Derecho no pueden impedir la aplicación del tan citado art. 102.1.

V

1. La Propuesta de Resolución considera que no existe la causa de nulidad alegada por A.S.T.I.M.E.C.A., puesto que las licencias de taxi se pueden transmitir por el titular que haya devenido incapaz de explotarla a un adquirente, aunque este haya transmitido otra licencia dentro de los diez años anteriores a la adquisición que se pretende. A continuación sostiene que esa autorización de transmisión se otorgó careciendo el adquirente del requisito esencial de la condición de conductor asalariado, por lo que, por un motivo distinto al alegado por la instante, concurriría la causa de nulidad del art. 62.1, apdo. f) de la LRJAP-PAC alegada; pero razona que no procede la revocación de la autorización de la transmisión por el tiempo transcurrido y la ausencia de buena fe en la solicitante.

2. El art. 14 RSUITAL establece la regla general de que las licencias son intransmisibles. A esta regla establece las siguientes excepciones:

(...)

d) *“Cuando la licencia tenga una antigüedad superior a cinco años el titular podrá transmitirla previa autorización de la Entidad Local al conductor asalariado con permiso de conducir y ejercicio en la profesión durante un año, no pudiendo el primero obtener nueva licencia del mismo ente local en el plazo de diez años por ninguna de las formas establecidas en este Reglamento, ni el adquiriente transmitirla de nuevo sino en los supuestos reseñados en el presente artículo”.*

El art. 14 concluye disponiendo que las transmisiones que se realicen contraviniendo sus reglas producirán la revocación de la licencia por el Ente Local, previa tramitación de expediente iniciado de oficio, a instancia de las centrales sindicales, asociaciones profesionales o cualquier otro interesado.

El art. 48 RSUITAL reitera que constituye causa de revocación de las licencias sus transmisiones realizadas contraviniendo el Reglamento y que la retirada de la licencia se acordará previa tramitación del expediente procedente, el cual podrá incoarse de oficio a instancia de las centrales sindicales, agrupaciones profesionales y Asociaciones de consumidores y usuarios.

3. La Propuesta de Resolución, como ya se señaló, considera que no concurre la causa de nulidad alegada por A.S.T.I.M.E.C.A., porque las licencias de auto-taxi, según el art. 14 RSUITAL, en el supuesto de que su titular se incapacite profesionalmente o se jubile, éste la puede transmitir a un adquiriente sin observar el plazo de diez años.

No se puede compartir esta argumentación y su conclusión por lo siguiente:

El art. 14.d) RSUITAL establece que quien haya sido titular de una licencia (durante más de cinco años) la puede transmitir (a un conductor asalariado con ejercicio de un año como mínimo en la profesión) pero que no podrá obtener una nueva licencia del mismo ente local en el plazo de diez años por ninguna de las formas establecidas en el Reglamento, y esas formas son:

- adjudicación por la Administración (arts. 12 y 13 RSUITAL)
- por herencia [art. 14.a)]
- por transmisión de los herederos del titular fallecido que no pueden explotar la licencia [art. 14.b)]

- por transmisión del titular jubilado [art. 14.b)]
- por transmisión del titular imposibilitado para el ejercicio profesional [art. 14.c)]
- por transmisión del titular de una licencia con más de cinco años de antigüedad [art. 14.d)]

Es decir, el 14.d) RSUITAL está diciendo lisa y llanamente que quien transmitió una licencia no puede en ningún caso obtener o adquirir otra del mismo ente local hasta que transcurran diez años.

El art. 14.d) continúa diciendo que el adquirente no podrá "*transmitir de nuevo sino en los supuestos reseñados en el presente artículo*". Es decir, si el adquirente se jubila o se incapacita profesionalmente, o si se mantiene cinco años en la explotación de la licencia, podrá transmitirla por actos *inter vivos* y si fallece podrán adquirirla *mortis causa* sus herederos.

El RSUITAL fija como regla general la intransmisibilidad de las licencias. Por esta razón, quien adquiere una por transmisión no la puede transmitir salvo los supuestos en que no pueda explotarla por causas ajenas a su voluntad (jubilación, imposibilidad de ejercicio profesional, fallecimiento). Para transmitirla por propia voluntad ha de ejercer la actividad durante un mínimo de cinco años y aceptar la imposibilidad legal de adquirir por cualquier otro título (adjudicación o transmisión) otra licencia del mismo ente local durante los diez años siguientes.

En definitiva, el art. 14.d) refiere las excepciones a la intransmisibilidad de la licencia únicamente al adquirente, no al transmitente; éste no puede obtener ninguna nueva licencia hasta pasados diez años.

4. Está acreditado en el expediente que J.G.S. era titular de la licencia de auto-taxi nº (...) y que la transmitió, con la preceptiva autorización, el 16 de septiembre de 1993; y que el 28 de septiembre de 1995; adquirió, también con autorización de dicha fecha otorgada por la Comisión de Gobierno, la licencia de auto-taxi nº (...).

Entre una y otra fecha no había transcurrido el plazo decenal del art. 14.d) RSUITAL, por lo que carecía de un requisito esencial para adquirir por transmisión una nueva licencia.

La observancia de ese plazo constituye un requisito esencial ya que, según los arts. 14 y 48 RSUITAL, su infracción determina la revocación de la licencia. Por

consiguiente, el Acuerdo, de 28 de septiembre de 1995, de la Comisión de Gobierno por el que se autorizó la transmisión de la licencia está incurso en la causa de nulidad del art. 62.1.f) LRJAP-PAC porque atribuyó su titularidad a quien carecía del requisito esencial de no haber transmitido una licencia del mismo ente local dentro de los diez años anteriores.

5. Sentada la anterior conclusión cabe analizar si concurre alguno de los límites del art. 106 LRJAP-PAC. Para ello es oportuno partir de los pronunciamientos contenidos en la STS de 13 de febrero de 2012 que recogen una jurisprudencia consolidada, como resulta de las numerosas sentencias de la misma Sala que cita y del hecho que reitera los razonamientos de sus Sentencias de 12 de enero de 2012 y de 8 de febrero de 2012. En el Fundamento V de esa dicha sentencia se dice:

“El artículo 106 de la Ley 30/1992 dispone, bajo la rúbrica «límites de la revisión», que «las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes». Es decir, si de un lado, en el artículo 102 de la Ley se establece la posibilidad de proceder a la revisión de oficio, o a solicitud de parte interesada (artículo 118 de la misma ley), sin plazo (en cualquier momento), pese a no haber recurrido en el plazo de dos meses tras la notificación expresa, en el artículo 106 se establece la posibilidad de que su ejercicio se modere por la concurrencia de las circunstancias que allí se prevén.

La sentencia de esta Sala, sección segunda, de 17 de enero de 2006 sostiene en su fundamento jurídico cuarto que: «La revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto. La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia

de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros».

E igualmente sostiene que ante la redacción del artículo 106 de la Ley 30/1992, «parece evidente que la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del art. 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, comprendiendo el precepto tanto la prescripción tributaria, como la de los derechos y obligaciones originados en el seno de las relaciones entre la Administración y el ciudadano y los derechos adquiridos en las relaciones entre particulares». Y recuerda que el Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de 11 de mayo de 1981, 7 de junio de 1982 y 7 de mayo de 1992, no ha dudado en dar prevalencia al principio de seguridad sobre el de legalidad.

En consecuencia, la existencia o no de estas circunstancias que prevé el artículo 106 de la Ley 30/1992, y que suponen una excepción del principio general de inexistencia de plazo para solicitar la revisión de los actos nulos de pleno derecho, ha de ser examinada caso por caso.

Un análisis de la aplicación de dicho precepto por la jurisprudencia nos indica que en los casos analizados ha existido una pasividad en el ejercicio de la solicitud de revisión de los actos nulos por quienes podían hacerla durante un largo periodo de tiempo pese a tener conocimiento de los hechos que fundamentarían la causa de nulidad alegada”.

En la STS de 28 septiembre 2012 se reitera lo dicho en los siguientes términos:

“(…) un análisis de la aplicación de dicho precepto por la jurisprudencia nos indica que, en los casos analizados, ha existido una pasividad en el ejercicio de la solicitud de revisión de los actos nulos, por quienes podían hacerla durante un largo periodo de tiempo, pese a tener conocimiento de los hechos que fundamentarían la causa de nulidad alegada”.

6. Esta doctrina jurisprudencial es plenamente aplicable al presente supuesto porque está acreditado en el expediente que en la lejana fecha del 23 de abril de 1999 S.S.D.D. en nombre y representación de A.S.T.A.M.E.C.A. instó la revocación de oficio de la licencia nº (...) por haberla adquirido su titular con infracción del plazo decenal del art. 14.d) RSUITAL; que ante la denegación por silencio administrativo de su solicitud de iniciación del procedimiento de revisión A.S.T.A.M.E.C.A. no recurrió ante la jurisdicción contenciosa-administrativa esa denegación, sino que se conformó

y la consintió y que, diez años después, el 23 de mayo de 2009, volvió a solicitar que se iniciara el procedimiento de revisión de oficio de la autorización de la transmisión con base en la misma causa de nulidad consistente en la infracción del art. 14.d) RSUITAL.

Es patente, pues, que ha existido una pasividad en el ejercicio de la solicitud de revisión del acto nulo por quien podía instarla durante un largo período de tiempo pese a que tenía conocimiento de los hechos determinantes de la causa de nulidad. Desde que se autorizó la transmisión de la licencia en septiembre de 1995 a mayo de 2009, cuando S.S.D.D. reiteró su solicitud de revisión de oficio, transcurrieron catorce años, y a fecha de hoy casi dieciocho.

El largo tiempo transcurrido desde la autorización de la transmisión, que supera ampliamente tanto el antiguo plazo prohibitivo como el nuevo de adquisición de una nueva licencia para quien haya transmitido con anterioridad otra, y la pasividad durante un período asimismo dilatado de quien conocía y podía hacer valer la causa de nulidad, justifican sobradamente que, con base en el art. 106 LRJAP-PAC, no pueda ser declarada la nulidad del Acuerdo, de 28 de septiembre de 1995, de la Comisión de Gobierno que autorizó la transmisión de la licencia de auto-taxi nº (...).

7. A la anterior razón se añade esta otra: Está acreditado en el expediente que la primera vez que S.S.D.D. en nombre de A.S.T.A.M.E.C.A. solicitó la revocación de la licencia fue ante la pretensión de su titular de ampliar el número de plazas de pasajeros, lo cual consideró lesivo para los intereses de los empresarios taxistas asociados a A.S.T.A.M.E.C.A.; y que la segunda vez que, muchos años más tarde, tornó a solicitar la declaración de nulidad fue a raíz de un escrito de queja, cuyo primer firmante era el titular de la licencia nº (...), dirigido al Ayuntamiento, y por el que un grupo de taxistas denunciaba que los afiliados a A.S.T.A.M.E.C.A. dificultaban su actividad.

El instante de la revisión de oficio ha solicitado la declaración de nulidad de la transmisión, no solamente en defensa de legalidad sino, también, como un instrumento de represalia para eliminar del mercado a un competidor incómodo. Este motivo espurio obliga a considerar que está ausente la buena fe en su conducta.

La regla de la intransmisibilidad de las licencias de auto-taxi tiene como finalidad impedir que se acumule su titularidad en unos pocos empresarios, para lo cual es necesario prohibir que se comercie con ellas. Esto explica que el art. 14.d) RSUITAL, como ahora el art. 26.3 RST, establezcan un plazo durante el cual no puede ser de nuevo titular de una licencia quien transmitió una con anterioridad. Para

garantizar el cumplimiento de esta regla se dispone la revocación de las licencias adquiridas sin respetar ese plazo.

Por consiguiente, si el ordenamiento confiere a las asociaciones de profesionales y a otros interesados una acción de nulidad es con la finalidad de salvaguardar los objetivos de la ordenación del sector, impedir la concentración de la titularidad de las licencias y para ello restringir su comercio. La declaración de nulidad de la autorización de la transmisión instada por motivos ajenos a la defensa de la legalidad y que no son subsumibles en el concepto de buena fe resultaría contraria a ésta, por lo que se está también ante otro límite a la potestad de revisión que fija el art. 106 LRJAP-PAC que justifica que no se acceda a la pretensión de nulidad.

VI

1. Sin que lo haya invocado en ningún momento la solicitante de la revisión de oficio, la propuesta de resolución considera que el adquirente no era trabajador asalariado del transporte por auto-taxi a la fecha de la autorización de la transmisión, lo cual era un requisito esencial para que adquiriera la licencia y por ende se autorizara su transmisión; de esto deriva que el Acuerdo, de 23 de septiembre de 1995, de la Comisión de Gobierno adolezca del vicio de nulidad tipificado en el art. 62.1.f) LRJAP-PAC.

Esta afirmación, que el adquirente no era trabajador asalariado, la deduce la propuesta de resolución de la circunstancia de que entre la documentación presentada junto con la solicitud de autorización de la transmisión figuraba la fotocopia de un recibo, a nombre del adquirente, de cotización al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social. Esa presunción carece de base porque la afiliación a dicho régimen no es prueba incontestable de que el adquirente no era trabajador asalariado; de hecho, entre esa documentación, obra también el carnet municipal de conductor de auto-taxi vigente a la fecha de la solicitud y acreditativo de que el adquirente era conductor de auto-taxi en ejercicio en el municipio lo que nos puede llevar a concluir que si el adquirente era conductor de auto-taxi en el municipio y no poseía ninguna licencia, luego era conductor asalariado.

2. Sin embargo, huelgan las anteriores consideraciones porque los actos administrativos se presumen válidos (art. 57.1 LRJAP-PAC) y esta presunción de

validez alcanza a todos sus elementos, entre los que se incluyen los hechos que constata y en atención a los cuales se dicta (su presupuesto de hecho).

El Acuerdo de 23 de septiembre de 1995 de la Comisión de Gobierno autorizando la transmisión, en su apartado primero, declara que el adquirente J.G.S. es conductor asalariado. Esta constatación de hecho se presume válida y, mientras no se demuestre con pruebas incontestables y por el procedimiento adecuado que es errónea, vincula a todos, en primer lugar, a la Administración autora del acto. Por este motivo, no se considera adecuado a Derecho el Fundamento IV de la propuesta de resolución sometida a dictamen, -que a su vez se remite al Fundamento Jurídico VII de la primera propuesta de resolución-, ni el apartado Segundo de la parte dispositiva de la misma en el extremo en que afirma que J.G.S. no era conductor asalariado a la fecha de autorización de la transmisión de la licencia.

C O N C L U S I Ó N

Es conforme a Derecho la desestimación de la revisión de oficio interesada, porque si bien concurre el motivo de nulidad que se señala en los Fundamentos IV y V de este Dictamen [art. 62.1.f) LRJAP-PAC], resulta de aplicación el artículo 106 de esa Ley que se configura como límite a la revisión de oficio, conforme se detalla en el presente Dictamen.