



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 5 2 / 2 0 1 5

(Sección 2ª)

La Laguna, a 1 de octubre de 2015.

Dictamen solicitado por la Ilma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Telde en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del otorgamiento del permiso municipal de conducir número 1.131, así como los Decretos de la Alcaldía números 2.133, de 14 de marzo de 2001 y 2.582, de 22 de marzo de 2001, e 2014, iniciado a instancia de J.M.B., M.J.S.M. y M.S.M. (EXP. 345/2015 RO)\*.*

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

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Telde, es la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento de revisión de oficio a instancia de parte interesada mediante el que solicita la declaración de nulidad de pleno Derecho sobre los siguientes actos y acuerdos:

- Al no existir un acto administrativo expreso que otorgue a L.M.M.R. el permiso municipal de conducir, en su lugar se revise el acto material de otorgamiento que es el propio Permiso municipal de Conducir nº (...).

- Decreto de Alcaldía nº 2.133, de fecha 14 de marzo de 2001, mediante el cual se autorizó a M.S.M. a explotar la Licencia Municipal de Auto-Taxis nº (...) conjuntamente con la conductora L.M.M.R.

- Decreto de Alcaldía nº 2.582, de fecha 22 de marzo de 2001, mediante el cual se autorizó la transferencia de la Licencia Municipal de Auto-Taxis nº (...) de Telde a favor de L.M.M.R.

Dicha solicitud de revisión se ha realizado por los interesados basándose en que consideran que los actos manifestados adolecen de nulidad de pleno derecho dado

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

que tuvieron lugar o se dictaron cuando L.M.M.R. no ostentaba el Permiso de Conducir B2 o BTP, que le habilitara para conducir vehículos Auto-Taxis. Además, solicitan que una vez declarada la nulidad se practique la revocación del acto para transferir la precitada Licencia a los herederos legítimos -reclamantes-.

2. Concretamente, la solicitud se fundamenta en la falta de un requisito esencial sin el cual el acto administrativo no puede tener lugar, por lo que estaríamos ante la causa de nulidad de pleno derecho del art. 62.1.f), de la Ley 30/1992, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), derivada del Decreto de Alcaldía que autorizaba al titular de la Licencia a explotarla conjuntamente con L.M.M.R., así como el Decreto de Alcaldía en virtud del cual se autorizaba la transmisión de la titularidad de la Licencia a favor de persona que no ostentaba el carné de conducir BPT o B2 que le habilitara para conducir Auto-Taxis .

3. La legitimación de la Sra. Alcaldesa para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y habilitante de la declaración de nulidad y la competencia de este Consejo para emitirlo resultan del art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias en relación con el art. 11.1.D.b) de la misma y con el art. 102.1, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), al cual remite el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

4. Particularmente, son aplicables al caso las siguientes normativas: la citada LRJAP-PAC, 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 la Ordenanza Municipal reguladora del Servicio de Auto-Taxis de Telde vigente en el momento.

## II

1. Los hitos más significativos del procedimiento que nos ocupa, tal y como consta en el expediente que se nos remite, son los siguientes:

- Como antecedente del procedimiento actual consta el procedimiento nº 224/2012, en virtud del cual se había iniciado el procedimiento revisor de los mismos actos con anterioridad. Sin embargo, el Concejal delegado de Tráfico y Transportes, de acuerdo con la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento implicado, declaró la caducidad y archivo del mismo. No obstante, con fecha 20 de octubre de 2014, emite

Resolución mediante la que acuerda la conservación e incorporación al nuevo procedimiento de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse declarado la caducidad, y dispuso la iniciación de un nuevo procedimiento con el mismo objeto revisor.

- El 26 de marzo de 2012, se presenta la solicitud de los interesados sobre la iniciación del procedimiento revisor, indicando éstos en dicho escrito que la anterior solicitud había sido presentada en fecha 11 de marzo de 2010, por la que se acordó por el Concejal delegado iniciar el procedimiento de revisión de oficio erróneamente declarado incurso en causa de caducidad (como veremos posteriormente). No obstante, la diferencia de fechas existente entre ambas solicitudes en relación con los actos que se pretenden declarar nulos -Decretos de Alcaldía del año 2001-, en principio, no afecta al procedimiento.

- En fecha 3 de abril de 2013, la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Telde emitió informe solicitando con carácter previo el esclarecimiento sobre si se encontraban ante un acto nulo de pleno derecho o un acto anulable. En octubre de 2013, se emite informe jurídico por el Técnico de la Administración General del Ayuntamiento de Telde, mediante el que indica amplia normativa jurídica.

- En fecha 3 de noviembre de 2014, obra en el expediente Diligencia mediante la que se hace constar que L.M.M.R., comparece ante la Corporación Local implicada como interesada en el procedimiento.

- Informe Jurídico de fecha 28 de enero de 2015, en virtud del cual se propone la aplicación del art. 106 LRJAP-PAC, con base en el tiempo transcurrido entre el otorgamiento por error de la Administración concernida del permiso municipal de conducir y la pasividad durante un periodo asimismo dilatado de quien conocía o podía conocer y, por tanto, hacer valer la causa de nulidad. Por lo demás, concurre en el caso planteado el principio de equidad, de buena fe y de confianza legítima.

- En fecha 13 de febrero de 2015, se emite la Propuesta de Resolución, sobre la aplicación al caso del art. 106 LRJAP-PAC, notificándolo a L.M.M.R. Por lo que ésta presenta escrito manifestando su conformidad con la citada Propuesta de Resolución. Por lo demás, la instrucción del procedimiento notificó a las demás partes interesadas sin que éstas formularan alegación alguna al respecto.

- En fecha 30 de julio de 2015, se emite la Propuesta de Resolución, que se remite junto a la solicitud de dictamen, con Registro de Entrada en el Consejo Consultivo el 1 de septiembre de 2015.

2. Con carácter previo, es menester recordar que, de acuerdo con la normativa aplicable a los procedimientos administrativos y, concretamente, al procedimiento de revisión de oficio, que en aquellos procedimiento iniciados a solicitud de parte interesada, como es el caso, el mismo no incurrir en caducidad, sino que por el contrario se le aplica el plazo de seis meses para resolver, y transcurrido el plazo sin resolver el procedimiento la solicitud que se hubiere formulado se entenderá desestimada por silencio administrativo. Todo ello, sin perjuicio de la obligación que recae sobre la Administración pública de resolver expresamente (arts. 43 y 102.5 LRJAP-PAC).

### III

1. La Propuesta de Resolución que se analiza señala que, si bien concurre el motivo de nulidad del acto material de otorgamiento del Permiso municipal de Conducir nº (...) (concedido erróneamente) y, por relación causal, del Decreto de la Alcaldía nº 2.133, de fecha 14 de marzo de 2001 y Decreto de Alcaldía nº 2.582 de fecha 22 de marzo de 2001, mediante el cual se autorizó la transferencia de la Licencia Municipal de Auto-taxis nº (...) de Telde a favor de L.M.M.R., la acción de solicitud de revisión instada nueve años después de la fecha de los actos cuya nulidad se pretende determina que la revisión en la actualidad sería claramente contraria a la equidad, a la buena fe que ha de sostener las relaciones de los particulares con la Administración y al derecho de éstos, pues conociendo o pudiendo haber conocido los solicitantes la irregular situación han presentado su solicitud transcurrido dicho lapso de tiempo, sin que hayan justificado en momento alguno la defensa del interés general.

2. Por tanto, la Propuesta de Resolución entiende que en la actualidad sería contraria al legítimo y pasivo derecho de la actual titular de la Licencia, que sería gravemente perjudicada en su patrimonio habiéndolo adquirido de buena fe, siendo notorio y evidente, además, que la revocación podría suponer un grave daño o lesión patrimonial para este Ayuntamiento, pues, salvo circunstancias legales en contrario, como ente público autorizante tendría que asumir las consecuencias económicas de la responsabilidad patrimonial que la revocación de los citados actos administrativos produjeran en la adquirente de buena fe ya citada; por lo que, entiende, concurren

los requisitos al límite de la revisión del art. 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Asimismo, indica la Propuesta de Resolución que han de operar en este específico caso las previsiones de los límites legales previstos en el art. 106 LRJAP-PAC, pues de revocarse dicho acto 14 años después, resulta evidente que el ejercicio por ésta Administración de la excepcional facultad de revisión de acto propio, atacando de forma radical el principio de validez e inmediata ejecutividad, sería contrario a la equidad y a la buena fe que han de sostener las relaciones de los particulares con la Administración, y también sería contraria al derecho de los particulares, terceros adquirentes de buena fe.

3. Además, la instrucción del procedimiento no considera acreditada la lesión que ha supuesto dicho acto en el derecho de los solicitantes, sino que, por el contrario, la revisión del acto conllevaría a que la Licencia Municipal que nos ocupa quedara vacante, operando el derecho de la Administración a su revocación, con el consiguiente perjuicio para la actual titular de la Licencia.

## IV

1. Los documentos obrantes en el expediente evidencian que la titular actual de la Licencia obtuvo dichas autorizaciones administrativas concurriendo en ellas el error administrativo por el que las partes interesadas pretenden la declaración de nulidad, pues L.M.M.R. no ostentaba el permiso de conducir requerido para el ejercicio de la actividad Auto-Taxi autorizado a partir de las fechas 6 y 22 de marzo de 2001, fechas en las que se emitieron los Decretos de Alcaldía que autorizaban la explotación conjunta de la citada actividad y la transmisión de la titularidad de la Licencia en favor de ésta última, respectivamente. Por tanto, cierto es que la afectada adquirió un derecho sin concurrir en ella los requisitos necesarios para su adquisición ya que carecía del permiso de conductor de automóviles de la clase B-2 o superior, siendo la Corporación Local implicada la autora del acto incurso en posible causa de nulidad al no haber cumplido con la normativa aplicable vigente en las citadas fechas.

2. Antes de entrar en el fondo del asunto, debemos recordar que el procedimiento de revisión de oficio regulado en los arts. 102 y ss. LRJAP-PAC, supone el ejercicio de una facultad excepcional que se otorga a la Administración para revisar los actos administrativos que pudieran adolecer de vicios especialmente

graves, de tal manera que con la declaración de nulidad de los mismos se expulsa a éstos del ordenamiento jurídico.

Por este motivo, la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha interpretado con carácter restrictivo la concurrencia de las causas de nulidad de pleno derecho, acotando tal declaración a aquellos casos en los que resultare acreditada de forma indubitada la concurrencia sobre los actos sometidos a revisión de una causa de nulidad radical de las previstas en el art. 62.1 LRJAP-PAC.

3. En particular, por lo que se refiere al apartado f) del art. 62.1 LRJAP-PAC, puesto de manifiesto por los solicitantes en su escrito, sería necesario que en el acto que se pretende declarar nulo concurra una cualificación del vicio que pudiera calificarse de nulidad radical. Así, siguiendo la constante doctrina de este Consejo (por todos, Dictamen 466/2008, de 12 de diciembre) se ha señalado lo siguiente:

«(...) El art. 62.1,f) LPAC obliga a distinguir entre "*requisitos esenciales*" y "*requisitos necesarios*". Si dentro de los primeros se incluyera cualquier condición necesaria para la validez del acto declarativo de derechos, entonces entraría en la categoría de nulidad radical del art. 62.1 LPAC todo supuesto de ilegalidad de un acto declarativo de derechos, en la medida en que dicha ilegalidad se funda siempre en la ausencia de una de las condiciones o requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico. El art. 62.1,f) LPAC debe, en definitiva, ser interpretado restrictivamente, porque la equiparación de requisito esencial a cualquier requisito necesario aniquila la distinción legal de causas de nulidad y de anulabilidad y el sistema legal de recursos con interposición sometida a plazo.

Por todas estas razones debe reservarse la expresión "requisitos esenciales" 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».

4. Por otra parte, al pretender la Administración declarar un acto nulo por la vía de la revisión de oficio, de acuerdo con la reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, STS de 15 de octubre de 2012), si bien no está sujeta a plazo alguno para instar la citada revisión, a diferencia de los mecanismos ordinarios de impugnación que los recursos administrativos comportan, en aras a proteger la seguridad jurídica -siendo esta institución uno de los fines más preciados y protegidos por nuestro Ordenamiento Jurídico-, el art. 106 LRJAP-PAC fija unos límites indicando

que las facultades de revisión de oficio no podrán ser ejercitadas cuando, entre otras circunstancias, por el tiempo transcurrido su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

## V

1. En el presente caso, no se puede ignorar que L.M.M.R., que tenía permiso de conducir de la clase "B" desde el 7 de octubre de 1997, adquirió con posterioridad el permiso de conducción necesario -clase B2- el 21 de enero de 2002, vigente hasta el 21 de enero de 2012, es decir, apenas diez meses después de haberse emitido dichos Decretos por el Ayuntamiento de Telde. La actuación referida demostraría el interés de la parte en querer subsanar el defecto existente y, por *ende*, el error cometido por el citado Ayuntamiento.

2. Por otra parte, tampoco se entiende que los interesados hayan dejado transcurrir más de 9 años para instar la nulidad de un acto por el que consideran verse afectados negativamente, pues los actos que pretenden declarar nulos fueron emitidos en el año 2001, y al parecer, siguiendo los dispuesto en el escrito de solicitud, en fecha 11 de marzo de 2010 se había presentado escrito ante el Ayuntamiento de Telde solicitando la declaración de nulidad indicada, razón por la que se inició el procedimiento de revisión de oficio nº 224/2012 y que erróneamente se declaró caducado, sin que por parte de los interesados se formulara recurso u oposición a tal declaración de caducidad, consintiendo la misma. En todo caso, en el escrito de 26 de marzo de 2012 -dos años después-, se determinan las mismas alegaciones manifestadas por los interesados para conseguir la declaración de nulidad.

En dicho escrito no se justifica de modo alguno la demora en la que han incurrido los interesados para manifestar ahora un interés supuestamente legítimo, poniendo de relieve en sus pretensiones los motivos de nulidad del acto que reprochan y solicitando la revocación del acuerdo para que se les transfiera la Licencia por entender ser ellos los legítimos herederos de la misma.

3. Finalmente, también debemos de considerar que la declaración de nulidad que se pretende tendría efectos patrimoniales negativos, desde el punto de vista de la responsabilidad patrimonial de la administración, la cual tendría que indemnizar, en su caso, a la beneficiaria de los actos que se revisan, además de contrariar los principios de buena fe y confianza legítima, ya que la titular de la licencia ha estado

ejerciendo su actividad, al menos desde enero de 2002, con la creencia de cumplir con todos los requisitos exigibles para ello, sin que la administración haya indicado en modo alguno lo contrario.

4. Por las razones expuestas, es nuestro parecer que la referida inactividad durante tan largo lapso temporal, en el que los interesados no manifestaron objeción alguna contra los Decretos de Alcaldía que ahora su validez cuestionan, carece de justificación, por lo que sobre la declaración de nulidad ha de prevalecer la equidad, la buena fe, la seguridad jurídica y los derechos de la actual titular de la Licencia, que por lo demás, ha venido actuando hasta el momento de buena fe, habiendo transcurrido 14 años desde que obtuvo tales autorizaciones de la Corporación Local, y que, de declararse la nulidad, tanto sus intereses legítimos como los derechos de terceros y de la propia Administración implicada podrían verse afectados por las consecuencias que produciría la citada nulidad.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo citada anteriormente (STS de 15 de octubre de 2012), con cita de otras anteriores referidas a la interpretación restrictiva de las causas de nulidad (SSTS de 19 de diciembre de 2001, 27 de diciembre de 2006 y 18 de diciembre de 2007), llega a la conclusión de que, en el caso analizado, opera la aplicación de los límites de la revisión del art. 106 LRJAP-PAC, por cuanto que la solicitud de revisión se plantea 10 años después de producido el acto administrativo cuya nulidad se pretende.

5. En definitiva, tal y como se ha apuntado, siguiendo la doctrina reiterada de este Consejo y la jurisprudencia constante del Tribunal Supremo, se considera que la Propuesta de Resolución, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, resulta conforme a Derecho, pues pese a incurrir los actos cuya revisión se pretende en la causa de nulidad del art. 62.1.f) LRJAP-PAC, el transcurso del tiempo, en este caso 9 años, que los solicitantes han tardado en instar la revisión de oficio sin justificación alguna, unido a la subsanación pocos meses después del requisito esencial para adquirir los derechos que se derivan de los actos cuya nulidad se pretende, originan que sea de aplicación el art. 106 LRJAP-PAC, por cuanto, en este caso, dadas las circunstancias concurrentes señaladas, el ejercicio de las facultades de revisión resulta contrario a la equidad, a la buena fe y al principio de confianza legítima, con vulneración de lo dispuesto en el art. 3.1 LRJAP-PAC, por lo que dicho precepto legal (art. 106 LRJAP-PAC) ha de operar como límite a la citada revisión, no procediendo la misma y debiendo prevalecer el principio de seguridad jurídica.



## **C O N C L U S I Ó N**

La Propuesta de Resolución, desestimatoria de la revisión de oficio por aplicación de lo dispuesto en el art. 106 LRJAP-PAC, se considera conforme a Derecho.