



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 155 / 2017

(Sección 1ª)

La Laguna, a 11 de mayo de 2017.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del Decreto de la Presidencia de 6 de marzo de 2016 por el que se estimó el recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...) contra la Resolución del Director Insular de Movilidad de 14 de junio de 2016, dictada en el ámbito del procedimiento sancionador de transportes (...) (EXP. 131/2017 RO)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito del Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife, con registro de entrada en este Consejo Consultivo de 19 de abril de 2017, se solicitó el Dictamen de este Organismo en relación con la Propuesta de Resolución relativa al procedimiento de revisión de oficio con el que se pretende la declaración de nulidad del Decreto de la Presidencia de 6 de marzo de 2016, por el que se estimó el recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...), que dejó sin efecto la Resolución del Director Insular de Movilidad de 14 de junio de 2016, dictada en el ámbito del procedimiento sancionador de transportes (...) y dio lugar a la anulación de la liquidación (...) en el programa de Gestión de Recaudación del Cabildo (GRECA).

2. La legitimación para solicitar el dictamen le corresponde al Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo 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 con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano

* Ponente: Sr. Brito González.

consultivo, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

Además, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable (art. 106.1 LPACAP), es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar lo contrario.

3. Tal y como se manifestó anteriormente, la ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene en el art. 106 LPACAP. Esta revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad del art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa, firmeza que se acredita en las actuaciones obrantes en el expediente. En este caso, la solicitud de revisión de oficio de la Resolución referida se fundamenta en que la misma se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 47.1.e) LPACAP].

4. El procedimiento se inició de oficio el 6 de marzo de 2017, fecha de la resolución que lo acordó (Decreto de la Presidencia del Cabildo Insular de Tenerife); en consecuencia, conforme al art. 106.5 LRJAP-PAC, la Resolución definitiva deberá dictarse antes del transcurso del plazo de 6 meses, que finalizará el 6 de septiembre de 2017.

II

1. En cuanto a los antecedentes de hecho, son los siguientes:

- El 18 de enero de 2016, alrededor de las 19:38 horas, la interesada fue denunciada por un agente fiscalizador del tranvía de Tenerife, quien constató que la misma viajaba en el tranvía con un título (bono) sin validar, siéndole notificada la referida denuncia y la Resolución de inicio del procedimiento sancionador [nº (...)], el cual finalizó a través de la Resolución del Director Insular de Movilidad del Área de Presidencia de 14 de junio de 2016 por la que se le imponía una multa de 400 euros ya que se entendía que la misma había incurrido en la infracción tipificada en el art. 32 del Reglamento del Servicio del Metro Ligero de Tenerife, aprobado por el Pleno del Cabildo Insular de Tenerife celebrado el 23 de diciembre de 2014 («Viajar sin título de transporte o con título que resulte insuficiente en función de las características del viaje y condiciones generales de contratación establecidas que sean de aplicación, así como el uso indebido del título que posea»).

- El 4 de julio de 2016 la interesada solicitó el fraccionamiento del pago de la sanción que se le impuso, dictándose el 4 de agosto de 2016 Resolución del Director Insular del Servicio Administrativo de Gestión Financiera y Tesorería del Área de Presidencia del Cabildo Insular de Tenerife por la que se admitía dicho fraccionamiento en dos pagos de 200 euros cada uno.

- El 6 de septiembre de 2016 la interesada interpuso recurso extraordinario de revisión solicitando, al amparo de lo establecido en el art. 118.1.2º LRJAP-PAC («que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida»), que se dejara sin efecto la Resolución del Director Insular de Movilidad del Área de Presidencia de 14 de junio de 2016 por la que se le impuso la multa referida, ya que ese mismo día, es decir el 6 de septiembre de 2016, había abonado la multa impuesta.

No obstante, en el recibo de pago de la multa (nº de recibo 018-4308), que obra en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, consta que se ha abonado la cantidad de 40 euros [esa cantidad se corresponde al supuesto de pronto pago regulado en el art. 35 del Reglamento del Servicio del Metro Ligero de Tenerife, que dispone que: «(...) Si los infractores abonan la denuncia formulada en el plazo de 5 días hábiles, a contar desde el día siguiente al de la denuncia, la cuantía de la sanción quedará reducida a 40 euros, respecto a las infracciones recogidas en el artículo 32. Esta medida sólo será aplicada en el caso de que el infractor no haya sido denunciado durante los 12 meses inmediatamente anteriores»].

- El 9 de septiembre de 2016 se dictó el Decreto de la Presidencia del Cabildo Insular de Tenerife estimando el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la interesada al considerar acreditado el pago de la sanción impuesta conforme consta en el recibo 018-4308, dejando sin efecto la Resolución por la que se le sancionó; procediéndose, en consecuencia, a la anulación de la liquidación girada [nº (...)].

En un momento posterior, la Administración Insular constató (así se refleja en el informe-propuesta de revisión de oficio de fecha 7 de diciembre de 2016) que el pago de 40 euros realizado por la interesada acogándose a lo dispuesto en el art. 35 del Reglamento, no era conforme a Derecho, puesto que el mismo sólo se puede realizar si se dan dos condiciones, que se abone la multa en el plazo de cinco días hábiles, iniciándose su cómputo a partir del día siguiente de la emisión de la denuncia, y que el infractor no haya sido denunciado en los doce meses anteriores a la fecha de la denuncia. No se cumple, por tanto, con el primero de los requisitos señalados pues

consta que la interesada abonó la multa cerca de nueve meses después de haberse emitido la denuncia, por lo que entendió que procedía la revisión de oficio de la citada.

Así, en virtud del Decreto que se pretende revisar de oficio, la interesada obtuvo la anulación de una sanción indebidamente, cuando estaba acreditado que había cometido la infracción que se le imputaba, cuya realidad ella no cuestiona, aceptándosele a la par el pago de una multa por una cuantía inferior a la prevista en la normativa aplicable y, todo ello, sin que concurrieran los requisitos normativos establecidos para lograr tal disminución de la cuantía de la multa. Tal conducta podría encuadrarse en el art. 47.1.f) LPACAP, no señalado en la Propuesta de Resolución, pues mediante la aplicación incorrecta y contraria a Derecho del precepto mencionado, se le aplicó un beneficio por pronto pago sin reunir los requisitos exigidos por art. 35 del Reglamento de Servicio del Metro Ligero de Tenerife, dando lugar a que el Decreto que se pretende revisar anulara una sanción válida, impuesta en la cuantía prevista por la normativa aplicable.

- El procedimiento de revisión de oficio del citado Decreto de 9 de septiembre de 2016 se incoó mediante Decreto de la Presidencia del Cabildo Insular de Tenerife de 6 de marzo de 2017, otorgándosele el trámite de audiencia a la interesada, que formuló alegaciones.

- Posteriormente, sin que se emitiera la Propuesta de Resolución, se solicitó el Dictamen de este Consejo Consultivo, emitiéndose el Dictamen de forma 95/2017, de 23 de marzo, en el que se requirió a la Administración a «emitir la correspondiente Propuesta de Resolución al expediente incoado el 6 de marzo de 2017 sobre la que emitirá este Consejo Consultivo el preceptivo dictamen. La citada Propuesta de Resolución deberá resolver lo que proceda sobre el anterior procedimiento de revisión de oficio, identificar el acto o Resolución que se pretende declarar nulo de oficio, especificar motivadamente la causa de nulidad en la que se incurre y contestar las alegaciones formuladas por la interesada en el trámite de audiencia».

- Finalmente, el 7 de abril de 2017, tras cumplimentar los trámites señalados por este Organismo, se emitió la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen.

2. La Presidencia del Cabildo Insular es competente para resolver el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio conforme a lo dispuesto en el art. 106 LPACAP, en relación con el art. 9.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, y el art. 6.1.w) del Reglamento Orgánico del Cabildo Insular de Tenerife.

Además, en el art. 57.l) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, se establece también que entre las atribuciones del Presidente del Cabildo Insular se halla la facultad para revisar sus propios actos, como ocurre en este caso en el que se pretende declarar la nulidad de un Decreto de la Presidencia del Cabildo Insular.

III

1. Entrando ahora en el fondo del asunto, la Propuesta de Resolución considera que del análisis de la documentación obrante en el expediente sancionador de referencia se acredita fehacientemente que la misma no puede servir de base conforme al art. 118.1.2º LRJAP-PAC para la estimación del recurso de revisión, por lo que hay que declarar la nulidad del Decreto de la Presidencia de 9 de septiembre de 2016 que estimó el recurso extraordinario de revisión por entender que está incurso en la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, al dictarse la citada Resolución prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello.

Por tanto, debemos comprobar si la resolución cuya nulidad pretende está incurso en la citada causa de nulidad.

Del expediente remitido a este Consejo, se constata que durante la tramitación del recurso extraordinario de revisión se omitió el trámite de audiencia a la interesada y, si bien el mismo se ha de considerar un trámite esencial, lo cierto es que en modo alguno su omisión le ha causado indefensión porque, como establece el art. 82.4 LPACAP, en la Resolución que se pretende anular no se tuvieron en cuenta otros hechos que los alegados por la interesada; sin olvidar que dicha Resolución estimó plenamente el recurso interpuesto por ella. Por tanto, la omisión de dicho trámite no puede ser subsumida dentro de la causa de nulidad del art. 47.1.e) LPACAP.

Sin embargo, se constata también que en la tramitación realizada se ha omitido la solicitud de dictamen a este Organismo, siendo en el recurso extraordinario de revisión, la intervención del Consejo Consultivo (art. 126 LPACAP) un trámite esencial, cuya omisión, tal como sucede en el supuesto analizado, puede encuadrarse sin dificultad, y así debe hacerse, en el motivo de nulidad del art. 47.1.f) LPACAP, que es el que señala la Propuesta de Resolución para la declaración de nulidad del acto objeto de revisión.

En efecto, la intervención preceptiva del Consejo Consultivo supone una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva. Tal intervención, conforme nos recuerda la STC 204/1992, tiene por objeto tres finalidades de relevancia constitucional: defender la legalidad objetiva, velar por la correcta instrucción del procedimiento y defender los derechos e intereses legítimos de quienes son parte del procedimiento.

Así lo ha venido reconociendo de forma reiterada este Organismo -véanse los Dictámenes 182/2015, 271/2014, 116/2014, entre otros-, siguiendo la doctrina fijada por el Tribunal Supremo al señalar que la expresión legal «prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido» hay que referirla pues no sólo al supuesto en que el acto se produce sin la instrucción previa de procedimiento alguno sino también a la omisión de los trámites esenciales, integrantes de un procedimiento determinado, y a aquellos casos en que la Administración ha observado un procedimiento total y absolutamente distinto al concreto establecido en la Ley (SSTS de 21 de marzo de 1988, 29 de junio de 1990, 31 de enero de 1992, 28 de diciembre de 1993, 15 de junio de 1994, 17 de noviembre de 1998, 17 de marzo de 2000, entre otras).

2. No obstante, los argumentos utilizados por la Administración en la Propuesta de Resolución (Fundamentos Jurídicos II y III) son otros totalmente distintos que no pueden servir de sustento al motivo de nulidad señalado en la misma [art. 47.1.e) LPACAP], pues únicamente señala que «del análisis de la documentación obrante en el expediente sancionador de referencia, se acredita que el error sufrido no puede ser considerado error material, de hecho o aritmético, susceptible de fundamentación en el art. 118.1.2º de la Ley 30/1992», motivo por el que se propone la declaración de nulidad del citado Decreto de la Presidencia de 9 de septiembre de 2016.

Por ello, deberá corregirse la fundamentación de la Propuesta de Resolución para adaptar la narración fáctica de la misma con su fundamentación jurídica.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina favorablemente la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del Decreto de la Presidencia del Cabildo Insular de Tenerife de 6 de marzo de 2016, por incurrir en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP de acuerdo con el Fundamento III del presente Dictamen.