



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 194/2017

(Sección 2ª)

La Laguna, a 16 de junio 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 de la Resolución de 10 de agosto de 2016, dictada por el Director Insular de Movilidad, recaído en expediente sancionador en materia de transportes, por la que se estimaron las alegaciones formuladas por (...), y se sobreseyó el procedimiento sancionador con acuerdo de devolución de sanción abonada por pronto pago (EXP. 165/2017 RO)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Presidente del Cabildo Insular de Tenerife el 11 de mayo de 2017 (RE 24 de mayo de 2017), es la Propuesta de Resolución culminatoria del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 10 de agosto de 2016, dictada por el Director Insular de Movilidad, recaído en expediente sancionador en materia de transportes, por la que se estimaron las alegaciones formuladas por (...), y se sobreseyó el procedimiento sancionador con acuerdo de devolución de sanción abonada por pronto pago.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Cabildo Insular para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D.d) 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. 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), al cual remite el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

3. La Resolución que se pretende revisar es un acto firme que ha puesto fin a la vía administrativa, por lo que puede ser objeto de revisión de oficio con base en lo establecido en el art. 106.1 LPACAP en relación con el art. 52.2.a) LRBRL. Aquella Resolución fue dictada por el Director Insular de Movilidad, si bien lo fue por delegación del Presidente del Cabildo mediante Decreto de 30 de julio de 2015, por lo que tal Resolución se considera dictada por éste [art. 9.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)].

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 LRJSP, 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 encuentra la facultad para revisar sus propios actos, como ocurre en este caso.

## II

Constan como antecedentes del procedimiento que nos ocupa, los siguientes:

- El 19 de noviembre de 2015, por agente de la autoridad se formuló denuncia a (...) por «circular un camión caja transportando mercancías peligrosas cuyo conductor no ostenta los 28 discos diagramas de tacógrafo anteriores para inspección de las jornadas laborales. Presenta solo los días 11, 13, 17, 18 de noviembre de 2015. Tacógrafo Type N6-8404168034. Placa montaje Taella nº EG A3 CD 35013, W=13500, L=2706-168034».

- El 17 de junio de 2016 se notificó a la interesada la citada denuncia y la resolución de incoación del expediente sancionador N° TF-2015-42632, donde se calificaron los hechos denunciados como «carencia significativa de hojas de registro, o de datos registrados en el tacógrafo o en las tarjetas de los conductores que exista obligación de conservar en la sede de la empresa», tipificados en el art. 140.21 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) por infracción del art. 14.2 del Reglamento CEE 3821/85, proponiendo una cuantía de la sanción de 2.001,00 €, conforme a lo dispuesto en el art. 143.1.H) de la LOTT.

- Por la denunciada se presentó pliego de descargo en defensa de sus intereses el 30 de junio de 2016.

- Posteriormente, el 1 de julio de 2016, aquélla hizo efectiva la sanción de forma voluntaria en el plazo concedido para el pronto pago ingresando 1.400,70 €, es decir, el 70% de la cuantía de la sanción inicialmente propuesta.

- El 10 de agosto de 2016 se dictó Resolución por el Director Insular de Movilidad del Área de Presidencia, estimando las alegaciones formuladas y sobreseyendo el expediente sancionador incoado, así como resolviendo la devolución a la interesada de la cantidad ingresada en pronto pago (1.400,70 €), al considerar que los hechos denunciados fueron calificados incorrectamente. Ello se notifica a la interesada el 9 de septiembre de 2016.

- El 12 de agosto de 2016 se remitió al Servicio Administrativo de Gestión Financiera y Tesorería del Área de Presidencia del Cabildo Insular de Tenerife informe propuesta de devolución de ingresos indebidos.

- El 23 de febrero de 2017 se emite informe desfavorable por la Intervención General, en el que se señala lo siguiente:

«Se remite expediente de devolución de ingresos incoado a la entidad mercantil (...), CIF (...) al que se adjunta informe-propuesta del Sr. Tesorero General de este Excm. Corporación, en la que se propone, a la vista de la Resolución dictada por el Sr. Director Insular de Movilidad, con fecha 28 de junio de 2016, reconocer el derecho a la devolución de la deuda abonada en pronto pago por sanción impuesta a la citada entidad.

Que la parte expositiva de la citada Resolución señala “Que incoado y notificado expediente sancionador en plazo, el denunciado hizo efectiva la sanción de forma voluntaria ingresando el 70% de la cuantía de la sanción propuesta en pronto pago, y fue presentado pliego de descargos por el interesado”.

Que, a la vista de las alegaciones presentadas, el Sr. Director Insular de Movilidad, dispone “(...) procede SOBRESEER el expediente sancionador incoado con devolución a la interesada de la cuantía abonada en pronto pago por la misma (1.400,70€) (...)”.

A la vista de lo anterior, por esta intervención se informa lo siguiente:

Que la tramitación del expediente incumple lo dispuesto en el art. 146.3 de la Ley 16/87, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, que establece al desarrollar el régimen sancionador lo siguiente:

“En todos aquellos supuestos en que el interesado decida voluntariamente hacer efectiva la sanción antes de que transcurran los 30 días siguientes a la notificación del expediente sancionador, la cuantía de la sanción inicialmente propuesta se reducirá en un 30 por ciento.

El pago de la sanción pecuniaria con anterioridad a que se dicte la resolución sancionadora implicará la conformidad con los hechos denunciados y la renuncia a formular alegaciones por parte del interesado y la terminación del procedimiento”.

Que la tramitación del expediente incumple lo dispuesto en el mencionado artículo, al resultar incompatible que el sujeto pasivo pueda acogerse a la modalidad de pronto pago y, a la vez, formular alegaciones al expediente.

Que la citada Resolución, aun teniendo carácter económico no ha sido sometida a esta intervención para su fiscalización con carácter previo, que tiene conocimiento de ella únicamente por ser la base sobre la que opera la devolución de la sanción que ahora se propone devolver.

Que se ha incumplido lo previsto en el art. 214.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que establece:

“1. La función interventora tendrá por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso”.

Que la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), en el artículo 148 define la función interventora en los mismos términos, estableciendo en su art. 156 que cuando “la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se subsane dicha omisión en los términos previstos en este artículo”.

3.- Que la notificación practicada no cumple con los requisitos establecidos en el art. 58 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su segundo párrafo dispone:

“Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para Interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente”.

En consecuencia con lo expuesto, esta intervención pone de manifiesto su disconformidad con el procedimiento seguido e informa desfavorablemente la devolución del ingreso efectuado por la entidad mercantil (...) (...) (sic)».

### III

En la tramitación del expediente no se ha incurrido en irregularidades procedimentales que impidan entrar en el fondo del asunto. Así, el procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa se inició, dado el tenor del informe de Intervención de 23 de febrero de 2017, por Decreto del Presidente del Cabildo Insular de Tenerife, de 27 de marzo de 2017, concediéndose trámite de audiencia al interesado. Éste, tras recibir notificación el 21 de abril de 2017, presentó alegaciones el 2 de mayo de 2017. La Propuesta de Resolución se formuló el 11 de mayo de 2017.

### IV

1. En la Propuesta de Resolución de la revisión de oficio se señala como causa de nulidad la recogida en el art. 47.1.e) de la LPACAP, por haber sido dictada la Resolución prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, dado que no se solicitó el preceptivo informe de intervención que exige el art. 156 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), tratándose de un informe preceptivo y vinculante.

2. En cuando a la concurrencia de la causa de nulidad señalada en la Propuesta de Resolución, ciertamente, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo y por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha de advertirse, ante todo, que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. Por ello, debe ceñirse la revisión de oficio a las causas graves y tasadas del art. 47.1 LPACAP, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva, sin que sea ésta una vía de impugnación de actos anulables.

La Propuesta de Resolución fundamenta, adecuadamente, la nulidad de la Resolución de 10 de agosto de 2016, dictada por el Director Insular de Movilidad, en la causa de nulidad contemplada en la letra e) del art. 47.1 LPACAP. Y es que la misma ha sido dictada sin haberse solicitado el preceptivo informe de intervención que exige el art. 156 LGP, que además se emitiría en sentido negativo, como se deriva del informe elaborado por ese servicio el 23 de febrero de 2017, y, por tanto, tendría carácter vinculante. Al respecto, la Propuesta de Resolución viene a aclarar:

«A la vista del informe emitido por la Intervención General, resulta imposible la ejecución del acto administrativo dictado al haberse informado desfavorablemente la devolución del ingreso efectuado por la entidad mercantil (...) resuelta en el mismo, al entender que se ha incumplido en la tramitación del expediente el régimen sancionador previsto en el art. 146.3 de la LOTT, por lo que es necesario acordar la revisión de oficio del acto dictado».

Y es que el art. 146.3 de la citada LOTT establece, al desarrollar el régimen sancionador, la posibilidad de que el interesado se beneficie de un 30% de descuento en la sanción si la paga voluntariamente antes de que transcurran los 30 días siguientes a la notificación del expediente sancionador, lo cual ha ocurrido en el presente caso. Pero tal previsión, que tiene por finalidad agilizar la terminación de los procedimientos, lleva aparejada la renuncia a formular alegaciones por parte del interesado y la terminación del procedimiento. Así pues, ya que en este caso el interesado presentó alegaciones, las mismas no deben ser acogidas, pues renunció al derecho a presentarlas al beneficiarse del pronto pago.

Ello, sin embargo, no conlleva ninguna limitación de los derechos de defensa del interesado, pues, de conformidad con lo dispuesto en el art. 146.3 de la LOTT, aquél puede recurrir la resolución sancionadora, ya que en este caso ha quedado constatado que se produjo un error en el expediente sancionador, pues al calificar erróneamente la infracción se sancionó por una infracción distinta a la denunciada, lo que implicó doblar la cuantía de la sanción.

Tal posibilidad ha implicado que en la Propuesta de Resolución se aclare que se revisa de oficio la Resolución que nos ocupa dado el tenor del informe de Intervención, si bien entiende que tras la eventual presentación de recursos por la entidad sancionada se llegará a idéntico resultado al de la resolución anulada.

Pues bien, en relación con la causa de nulidad misma, ciertamente, el informe que habría de emitir el Servicio de Intervención, tiene el carácter de preceptivo y vinculante, de ser negativo, impidiendo la adopción de la Resolución cuya nulidad se insta. Por ello, la ausencia de tal informe, que se ha constatado que, en todo caso, sería negativo (por razones de fondo -ya que el régimen de pronto pago es incompatible con la presentación de alegaciones- y de forma), tiene la entidad suficiente, máxime tratándose de un acto de contenido económico, como para determinar que la Resolución por la que se sobreseyó el procedimiento sancionador y se acordó la devolución al interesado de la sanción abonada por pronto pago, se dictó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, dada la trascendencia de tal trámite, que hubiera generado la no adopción de la

resolución que se revisa, de acuerdo con la interpretación que de tal causa de nulidad ha realizado la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, en orden a la ponderación de la trascendencia de los trámites omitidos (SSTS de 17 de octubre de 1991, 31 de mayo de 2000 y 5 de mayo de 2008).

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución resulta conforme a Derecho, por lo que se dictamina favorablemente la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de 10 de agosto de 2016, del Director Insular de Movilidad del Cabildo Insular de Tenerife, dictada en el expediente sancionador número TF-2015-42632.