



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 493/2018

(Sección 1ª)

La Laguna, a 7 de noviembre de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Orden del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Industria y Energía, núm. 914/2018, de 23 de mayo, por la que se catalogó como vehículo histórico la autocaravana, (...)* (EXP. 469/2018 RO)*.

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado preceptivamente por el Sr. Consejero de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento del Gobierno de Canarias, mediante escrito con fecha de salida de 21 de septiembre de 2018 y de entrada en este Consejo Consultivo de 28 de septiembre de 2018, es la Propuesta de Orden resolutoria (PO) de un procedimiento de revisión de oficio, al objeto de declarar la nulidad de la Resolución de la Dirección General de Industria y Energía, núm. 914/2018, de 23 de mayo, por la que se catalogó como vehículo histórico la autocaravana, (...).

2. La legitimación del Consejero de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento del Gobierno de Canarias para solicitar el dictamen, 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, el primer precepto, con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), ya que el presente procedimiento se inició con posterioridad a la entrada en vigor de esta última.

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

De conformidad con lo previsto en el indicado precepto, además, es preciso que este dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiendo la Administración apartarse de lo establecido en el mismo; es decir, para que prospere la revisión ha de entenderse conforme a Derecho la Propuesta de Resolución sometida ahora a nuestra consideración. Y a tal efecto habrá de determinar si incurre el acto sometido a revisión en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho alegadas por la Administración.

3. La nulidad instada en el presente caso se fundamenta en el apartado f) del art. 47.1 LPACAP, al considerar la Administración actuante que se trata de un acto expreso por el que se han adquiridos facultades y derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

4. Asimismo, no está de más señalar que la revisión de oficio procede contra actos nulos firmes en vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo (art. 106.1 LPACAP); y en el supuesto que nos ocupa se cumple esta circunstancia, toda vez que en las actuaciones obrantes en el expediente se acredita la firmeza del acto recurrido.

5. Por otra parte, el procedimiento se inició de oficio por la Resolución de la Dirección General de Industria y Energía núm. 1226/2018, de 18 de julio de 2018; en consecuencia, conforme al art. 106.5 LPACAP, la Resolución definitiva debe dictarse antes del día 18 de enero de 2018, pues de no ser así se produciría la caducidad del procedimiento.

II

Como antecedentes de hecho, y atendiendo al expediente, han de destacarse los siguientes:

- (...), en nombre y representación de julio solicitó, a través de escrito de 18 de mayo de 2018, la catalogación como vehículo histórico de Autocaravana (...), fecha de fabricación 1991, asignándose a dicha solicitud el número de expediente VH201800026.

Dicha solicitud se tramitó por el Servicio de Automóviles adscrito a la Dirección General de Industria y Energía, según la normativa vigente en el momento de producirse la presentación de la misma, que era el Real Decreto 1247/1995, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vehículos Históricos (RVH). Sin embargo, antes de que finalizara tal tramitación con la correspondiente Resolución definitiva, el día 20 de mayo de 2018, entró en vigor el Real Decreto 920/2017, de 23

de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos (RITV) en virtud de lo establecido en su disposición final octava, el cual modifica el RVH en varios aspectos, entre ellos, el de la antigüedad exigida a un vehículo para que pueda ser catalogado como histórico, que pasa de 25 años tal y como se exige en el art. 1.1.a) RVH, a los 30 años establecidos, tras la entrada en vigor del RITV, que modifica dicho art. 1.1. a) RVH (disposición final primera).

- La Administración pese a la referida entrada en vigor de la normativa que modificó el RVH, durante la tramitación del procedimiento, continuó con la realización de los correspondientes trámites y, finalmente, el día 23 de mayo de 2018, la Dirección General de Industria y Energía dictó la Resolución núm. 914/2018 por la que se catalogó como histórico al citado vehículo, que en ese momento tenía 27 años de antigüedad y no los 30 exigidos en ese momento por la normativa aplicable.

- La Administración considera que al vehículo objeto de la solicitud de catalogación del interesado le eran exigible 30 años de antigüedad y no los 25 establecidos por la normativa vigente en el momento de formularse la misma, con base en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 920/2017 que establece que «Los vehículos que cuenten con resolución favorable de catalogación como vehículo histórico, dictada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto, seguirán teniendo tal consideración, en las condiciones especificadas en la citada resolución».

III

1. En el procedimiento de Revisión de Oficio, que se inició mediante la Resolución núm. 1226/2018, de 18 de julio de 2018 (fecha del registro) por la Dirección General de Industria y Energía, se le otorgó el trámite de vista y audiencia al interesado, que no presentó escrito de alegaciones.

Se ha emitido una primera Propuesta de Resolución, informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos y la Propuesta de Orden resolutorio (carece de fecha).

2. Así mismo, consta en el expediente que el 28 de junio de 2018, el Jefe de Servicio de Automóviles puso en conocimiento de la Jefatura Provincial de Tráfico el inicio de los trámites de revisión de oficio de la mencionada Resolución a los efectos de que se paralizara la matriculación del vehículo del interesado por no cumplir con el requisito de la antigüedad exigido por el RD 920/2017.

Posteriormente, por parte de la Administración se comunicó al representante del interesado, mediante escrito de 29 de junio de 2018, que se iban a iniciar los trámites de revisión de oficio de la Resolución núm. 914/2018, por cuanto dicho vehículo no cumple con el requisito de la antigüedad exigido por el RD 920/2017.

El interesado presentó recurso de alzada el día 19 de julio de 2018 contra la comunicación del Jefe de Servicio de Automóviles referida, dictándose la Resolución núm. 1312/2018, de 31 de julio de 2018, de la Dirección General de Industria y Energía por la que desestimó el recurso de alzada y, además, dejó sin efecto la medida provisional dictada por el Jefe de Servicio de Automóviles el 28 de junio de 2018 de comunicar a la Jefatura Provincial de Tráfico que se iban a iniciar los trámites de revisión de oficio de la Resolución núm. 914/2018 a los efectos de paralizar la matriculación del citado vehículo, tal y como se afirma en la PO (esta última Resolución no consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, desconociéndose su contenido concreto).

3. En relación con el recurso de alzada interpuesto, es necesario precisar, al menos con carácter doctrinal y sin que ello suponga pronunciarse acerca de la cuestión de fondo de dicho recurso de alzada, que en principio no cabría interponer recurso contra la referida comunicación del inicio del procedimiento, ya que, en todo caso, se consideraría la misma un acto de trámite y el art. 112 LPACAP es claro al establecer que:

«Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de esta Ley.

La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento».

IV

1. La Propuesta de Orden resolutoria tiene por objeto la declaración de nulidad de la Resolución de la Dirección General de Industria y Energía, núm. 914/2018, de 23 de mayo, por la que se catalogó como vehículo histórico la autocaravana, (...), al considerar que incurre en la causa de nulidad absoluta establecida en el art. 47.1.f) LPACAP, por las razones expuestas en el Fundamento II de este Dictamen.

2. En el presente asunto, en virtud de la documentación obrante en el expediente ha resultado acreditado que la Resolución cuya nulidad se pretende declarar se dictó el 23 de mayo de 2018, es decir con posterioridad a la entrada en vigor de la modificación del RVH establecida en el Real Decreto 920/2017 ya referido, por la que se modificaba el requisito de los 25 años de antigüedad de los vehículos por 30 años para catalogarlos como vehículos históricos, entrada en vigor que se produjo el día 20 de mayo.

3. El interesado, con ocasión del recurso de alzada referido, manifestó que considera que la aplicación de la disposición transitoria segunda del RITV, la cual constituye la base de la declaración de nulidad que se pretende, vulnera el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución.

Pues bien, partiendo de que tal disposición transitoria está plenamente vigente en la actualidad, no constando que se haya puesto en duda su constitucionalidad, cabe señalar acerca de su aplicación en el presente asunto, que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional a la que se hace referencia directa en la propia PO (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 270/2015, RTC 2015 270), la misma no vulnera dicho principio constitucional por las razones que se expondrán posteriormente.

Esta doctrina a la que se hace referencia, continúa siendo aplicada por los Tribunales de Justicia, como ocurre por ejemplo en la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo núm. 1177/2018, de 10 julio, en la que se señala al respecto que:

«En suma, conforme a la doctrina de este Tribunal, el art. 9.3 CE no contiene una prohibición absoluta de retroactividad que conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.3 CE (STC 126/1987, de 16 de julio (RTC 1987, 126), FJ 11), ni impide que las leyes puedan afectar a derechos e intereses derivados de situaciones jurídicas que siguen produciendo efectos, pues no hay retroactividad proscrita cuando una norma regula pro futuro situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor o cuyos efectos no se han consumado, ya que el legislador puede variar ex nunc el régimen jurídico preexistente de los derechos individuales, siempre que se ajuste a las restantes exigencias de la Constitución (STC 227/1988, de 29 de noviembre (RTC 1988, 227), FJ 9).

(...) De este modo una medida normativa como la impugnada no entra en el ámbito de la retroactividad prohibida por el art. 9.3 CE , pues nos hallamos ante relaciones jurídicas no concluidas, cuya resistencia a la retroactividad de la ley es menor que en los supuestos de

retroactividad auténtica, debiendo reconocérsele al legislador un amplio margen de libertad en la constatación de la concurrencia de circunstancias concretas y razones que pudieran ser discutibles en el debate político, pero que, desde el punto de vista constitucional, aparecen como suficientes para justificar la retroactividad impropia ante la que nos encontramos.

No estamos, en suma, ante una norma sancionadora o restrictiva de derechos, ni ante una regulación que afecte a una situación "agotada", consolidada, perfeccionada o patrimonializada -en los términos utilizados por nuestra jurisprudencia- que haya sido revertida *in peius* con efecto retroactivo, por lo que no concurre un supuesto de retroactividad constitucionalmente prohibida, y, en consecuencia, no se produce una vulneración del art. 9.3 CE».

4. Además, en la misma Sentencia mencionada también se hace una mención expresa a la confianza legítima y la seguridad jurídica, que se han de tener en cuenta también en el presente caso, afirmando que:

«En palabras del Tribunal Constitucional "los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no "permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente (SSTC 182/1997, de 28 de octubre (RTC 1997, 182), FJ 13, y 183/2014, de 6 de noviembre (RTC 2014, 183), FJ 3) ni, evidentemente pueden impedir la introducción de modificaciones legislativas repentinas, máxime cuando lo hace el legislador de urgencia (STC 237/2012, de 13 de diciembre (RTC 2012, 237), FJ 6). En estos casos, es precisamente la perentoriedad de la reacción legislativa -cuya concurrencia en este caso ya ha sido examinada- la que abre la puerta a la injerencia del gobierno en la legislación vigente, al amparo del art. 86.1 CE" (STC 81/2015, de 30 de abril (RTC 2015, 81), FJ 8). No sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con nuestra doctrina constante acerca de que la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (por todas, STC 183/2014 , FJ 3), por lo que no cabe sino concluir que la regulación impugnada se enmarca en el margen de configuración del legislador, que tiene plena libertad para elegir entre las distintas opciones posibles, dentro de la Constitución" (STC 270/2015, de 17 de diciembre)».

5. Por lo tanto, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, con la aplicación de dicha disposición no se vulnera el principio constitucional de irretroactividad de la disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos, puesto que no sólo la misma en modo alguno se puede considerar como una disposición sancionadora, sino que tampoco restringe una situación consolidada y agotada, ni un derecho consolidado, pues la misma debió aplicarse durante el procedimiento administrativo dirigido a resolver la solicitud del interesado, produciéndose su entrada en vigor antes de que se le otorgara la catalogación referida al vehículo del interesado, pues tal situación

jurídica era plenamente coincidente con la situación contemplada por la norma, y fue la incorrecta omisión de la misma por parte de la Administración la que dio lugar a que se dictara una resolución nula de pleno derecho, pues se estimaba la solicitud a quien no reunía los requisitos exigidos por la normativa aplicable a la materia y plenamente vigente en el momento de tramitarla.

Además, tampoco se vulneran los principios de confianza legítima y seguridad jurídica con la aplicación de la disposición transitoria, pues el cambio en los requisitos exigibles para catalogar un vehículo como histórico se encuadra dentro de la plena libertad que ostenta el legislador para elegir entre las distintas opciones posibles.

6. La cuestión a plantearnos, por último, es si el plazo establecido como requisito para la catalogación de un vehículo como histórico, es un requisito «esencial» que determina la nulidad de la Resolución por estar incurso en la causa prevista en el apartado f) del art. 47.1 LPACAP, como estima la Administración.

En el presente caso, como se ha dicho más arriba, el representante del interesado presenta solicitud de catalogación del vehículo como histórico el día 18 de mayo de 2018, resolviéndose el día 23 de mayo de 2018, con rapidez, por la Administración. No obstante, el día 20 de mayo entraba en vigor la nueva regulación, establecida en el Real Decreto 920/2017, que, como se ha dicho, modificaba el plazo previsto como necesario para la catalogación de un vehículo como histórico, ampliándolo de los 25 años a los 30 años de matriculación.

Se trata de una norma publicada el 8 de noviembre de 2017, con una *vacatio legis* amplia -de más de seis meses- y que establece, sin excepción, en su Disposición transitoria segunda, como hemos dicho, que «Los vehículos que cuenten con resolución favorable de catalogación como vehículo histórico, dictada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto, seguirán teniendo tal consideración, en las condiciones especificadas en la citada resolución», algo que no se daba en el presente caso, de ahí que la Resolución dictada en su día incurría en un grave defecto, puesto que el año de construcción, según figura en informe técnico que se acompaña a la solicitud inicial, era de 1991, contando, por tanto, con 27 años de antigüedad.

Como reiteradamente ha declarado este Organismo, entre otros, en el Dictamen núm. 127/2017, de 20 de abril:

«Pues bien, ante todo, se ha de recordar, como tantas veces se ha insistido por este Consejo Consultivo, que para la aplicación de la causa de nulidad prevista en el apartado f) del art. 62.1 LRJAP-PAC, actual art. 47.1.f) LPACAP, se requiere que el interesado haya adquirido, en virtud del acto administrativo firme y antijurídico, facultades o derechos sin tener los requisitos que la norma vulnerada establece para su adquisición con carácter esencial.

Así pues, no basta que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieran en virtud del mismo y que dicho acto sea contrario al Ordenamiento Jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales para su adquisición, no cualesquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos sean necesarios para la adquisición del derecho. Por ello se habrá de discernir entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, de forma que sólo serán esenciales aquellos que constituyan presupuestos ineludibles de la estructura definitoria del acto, irreconocible sin ellos, o bien, que han de cumplirse inexorablemente para que alcance su fin la norma vulnerada».

En el supuesto que nos ocupa, entendemos que el requisito de la antigüedad es imprescindible para que un vehículo obtenga la catalogación como histórico, y, en concreto, los años transcurridos desde su fabricación o matriculación, de modo que tras la entrada en vigor de la modificación prevista, como mínimo, deberá contar con una anterioridad de 30 años, como dispone la Disposición Final primera del RITV, cuando modifica el art. 1.1 del RVH, que exige que reúna todas las condiciones que señala, sin excepción, señalando, en primer lugar, esa antigüedad.

Por lo tanto, estamos ante un requisito esencial sin el que no es posible adquirir la cualidad que otorga la Resolución que ahora se intenta revisar.

Por todo ello, se puede considerar que la Resolución 914/2018, de 23 de mayo, incurre en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.f) LPACAP, procediendo a la revisión de oficio de la misma.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden es conforme a Derecho en virtud de las razones expuestas en el Fundamento IV del presente dictamen, procediendo la revisión de oficio de la Resolución 914/2018, de 23 de mayo, por la que se catalogó como vehículo histórico la autocaravana, julio.