



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 5 4 / 2 0 2 2

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de junio de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación *con la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio iniciado a instancia de (...), de la Resolución de 27 de febrero de 2002, recaída en el procedimiento sancionador n.º (...), dictada por el Consejero del Área de Desarrollo Insular del Cabildo de Gran Canaria (EXP. 217/2022 RO)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de revisión de oficio iniciado a instancia de interesado para declarar la nulidad de la Resolución de 27 de febrero de 2002, del Consejero del Área de Desarrollo Insular, recaída en un procedimiento sancionador en materia de transporte.

2. La legitimación del Sr. Presidente del Cabildo 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. 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), norma esta última que procedimentalmente resulta de aplicación al amparo de lo previsto en el apartado b) de la Disposición Transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (LRJAP-PAC) que dispone que *«los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley, se sustanciarán por las normas establecidas en ésta»*, pues en este caso nos hallamos ante un procedimiento revisión de oficio iniciado a instancia de

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

parte, en virtud de la solicitud con registro de entrada en la Corporación Insular el día 5 de octubre de 2009.

3. La revisión instada se fundamenta en el art. 62.1.a) y e) LRJAP-PAC, al considerar el interesado que el acto dictado ha lesionado derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, al haberse efectuado su notificación de forma defectuosa y porque se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al dictarse la misma una vez que el correspondiente estaba caducado.

4. En lo que se refiere a la normativa aplicable a la cuestión de fondo, este Consejo Consultivo ha señalado en su Dictamen 451/2019, de 5 de diciembre, entre otros muchos, que:

«3.2. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo ya manifestado por este Consejo Consultivo en diversos dictámenes, al indicar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la Ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el dictamen n.º 156/2017, de 11 de mayo, en cuyo Fundamento III, apartado primero, se expone lo siguiente:

«Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar que 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. Por consiguiente, para apreciar si (la) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos».

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en que fue dictado el acto administrativo -2008- cuya revisión de oficio ahora se pretende -2019-, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (norma que estaba vigente a la fecha en que fue dictado el acuerdo plenario de 29 de diciembre de 2008)».

Por tanto, dado que lo que la Resolución cuya revisión pretende el interesado se dictó en 2002, resulta ser también aplicable a las causas de nulidad la LRJAP-PAC.

5. En relación el fondo del presente procedimiento es preciso señalar que el interesado presentó una primera solicitud de revisión de oficio contra la Resolución de 27 de febrero de 2002, del Consejero del Área de Desarrollo Insular ya referida, de idéntico contenido a la solicitud por la que se ha iniciado el actual procedimiento administrativo.

Este Consejo Consultivo emitió su preceptivo Dictamen con ocasión del primer procedimiento, entrando en el fondo del asunto. Dicho Dictamen fue el 411/2007, de 23 de octubre, a cuyo contenido se hará referencia posteriormente.

II

1. En lo que respecta a los antecedentes de hecho, cabe reproducir lo manifestado en el mencionado Dictamen de este Consejo Consultivo 411/2007, que fue lo siguiente:

«1. El 27 de noviembre de 2000, con motivo de la inspección realizada el 28 de julio anterior al vehículo propiedad de (...), se levantó Acta de Inspección por el correspondiente Servicio del Cabildo Insular de Gran Canaria a los efectos de incoación de procedimiento sancionador. Según consta en la citada Acta, una vez examinada la documentación del vehículo en el momento del control, así como los datos obrantes en su expediente, se constató que se realizó transporte público de mercancías (material de construcción: ferralla y bloques), desde el Polígono Industrial de Arinaga hasta Gáldar careciendo de la preceptiva autorización administrativa de transportes.

Se añade que, según consta en el registro informático de autorizaciones de transporte del Cabildo, el titular del vehículo solicitó autorización serie MDP el 17 de diciembre de 1999, que se le denegó el 24 de mayo de 2000 por no acreditar todos los requisitos exigidos en la normativa. El 12 de junio de 2000 volvió a solicitar la autorización. En el momento del control, el vehículo llevaba a bordo un albarán, en el que figuraba como facturante (...) y como cliente (...) Al titular se le requirió documentación diversa en el momento de la inspección, sin haberse recibido respuesta hasta la fecha.

2. El 3 de octubre de 2001 se adoptó el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador por carecer el interesado de la tarjeta de transportes en servicio público de mercancías, otorgando al propio tiempo trámite de alegaciones.

Este acuerdo fue notificado al interesado a través del Boletín Oficial de la Provincia nº 15, de 4 de febrero de 2002, previo intento en su domicilio por medio del Servicio de Correos, que fue devuelto por "caducado en lista". El interesado no formuló alegaciones en el plazo conferido al efecto.

El 27 de febrero de 2002, el Consejero del Área de Desarrollo Insular dictó Resolución por la que se impuso al interesado una sanción por infracción muy grave de 1502,53 euros, en aplicación de lo previsto en los artículos 140.a) y 143 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Consta en el expediente que se intentó en dos ocasiones por el Servicio de Correos notificar este Acuerdo al interesado, lo que no se llevó a efecto al encontrarse en ambas ocasiones ausente de su domicilio, procediéndose a su devolución a la Administración con la indicación de "devuelto por caducado". Seguidamente, se publicó anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia nº 54, de 6 de mayo de 2002».

2. Además de lo expuesto, es necesario también reproducir lo manifestado, acerca de las distintas actuaciones administrativas y judiciales acontecidas en relación con este asunto, en el informe del Jefe de Servicio de Transportes del Cabildo Insular, emitido el día 7 de abril de 2022, en el que se expone lo siguiente:

« (...) 5) Con fecha 22 de enero de 2005 (...), vía Delegación del Gobierno en Canarias, solicitó la nulidad del procedimiento sancionador por entender que se había producido una vulneración de su derecho a la tutela efectiva y caducidad del expediente, por defecto en la práctica de las notificaciones al no habersele dejado aviso en el buzón, e imposibilidad de formular alegaciones, según argumenta.

En dicho escrito señala como domicilio el de la Calle (...) de la ciudad de Telde.

6) Con fecha 1 de septiembre de 2005 el Consejo de Gobierno Insular acordó la inadmisión a trámite de su solicitud de revisión de oficio contra la resolución del Consejero de Área de Desarrollo Insular recaída en el expediente sancionador nº GC -10557 de enero de 2000, por entenderla carente de fundamentación.

Consta en el expediente acuse de recibo de fecha 4 de octubre de 2005 que refleja los dos intentos de notificación infructuosos por "ausente" y "no retirada en lista" en fechas 22 y 23 de septiembre de 2005, en la Calle (...) de Telde.

Y, asimismo, consta acuse de recibo que refleja la recepción de la notificación por (...) (padre del interesado como se hace constar en el mismo acuse, que coincide con la persona que retiró la documentación en el antecedente 4) en la calle (...), en Telde, en fecha 17 de octubre de 2005.

7) Con fecha 29 de marzo de 2007 el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de Las Palmas dictó la Sentencia 128/2007 en el procedimiento abreviado 867/2007, estimando el recurso interpuesto por el interesado contra la resolución del Consejo de Gobierno Insular de 1 de septiembre de 2005, declarando la nulidad de la misma por entenderla no ajustada a derecho "por cuanto la administración demandada debió tramitar y concluir el procedimiento

de revisión de oficio establecido en el artículo 102. 1 de la Ley 30/92, y resolver en los términos que procedía con arreglo a Derecho.”

8) Con registro de entrada en esta Corporación nº 33 754 de 12 de julio de 2007, (...) solicita la devolución del importe de la sanción (1.502,53 euros) abonada a Valora, por entender que la sentencia reseñada en el antecedente 7) anterior le era favorable.

En dicha instancia de solicitud hace constar como domicilio a efectos de notificaciones el de la calle (...) Telde.

Según acuse de recibo que consta en el expediente, con fecha 13 de agosto de 2007 (...) recibe en la Calle (...) de Telde notificación de escrito del Jefe de servicio de Transporte por el que se le comunica que no procede la devolución del importe de la sanción de 1.502,53 euros porque, en cumplimiento de la sentencia de fecha 29 de marzo de 2007 del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de Las Palmas, se procedería a tramitar su solicitud de revisión de oficio.

9) Con fecha 19 de noviembre de 2007 el Consejo de Gobierno Insular, tras recabar dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, que fue emitido con el nº 411/2007 el 23 de octubre de 2007, en el que se estimó conforme a derecho la desestimación de la pretensión de nulidad instada por el interesado, acordó desestimar la solicitud de revisión de oficio presentada por (...) el 22 de enero de 2005 contra la resolución recaída en el procedimiento sancionador GC-1055 7 de enero de 2000, confirmando y manteniendo la resolución impugnada.

El citado acuerdo se intentó notificar, en el mismo domicilio sito en la calle (...) de Telde al interesado, resultando que la notificación fue devuelta por "ausente en horas de reparto" los días 2 y 15 de enero de 2008, respectivamente, y "no retirada en lista", por lo que se practicó la notificación mediante la publicación de anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia nº 37 de fecha 20 de febrero de 2008.

10) Con fecha 29 de septiembre de 2009, (...) solicitó, vía Delegación del Gobierno en Canarias, nuevamente, la nulidad del procedimiento sancionador por entender que se había producido una vulneración de su derecho a la tutela efectiva y caducidad del expediente formulada, básicamente, en los mismos términos que en la solicitud de 22 de enero de 2005.

11) Con fecha 16 de septiembre de 2010 el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 3 de Las Palmas dictó Sentencia en el procedimiento 157/2010 estimando el recurso interpuesto por el interesado contra la desestimación presunta de la solicitud de nulidad formulada el 29 de septiembre de 2009, aunque parcialmente porque, según el entender de la magistrada, si bien la Administración no había dictado acto alguno sobre la solicitud de revisión de oficio del interesado debiendo hacerlo, no obstante, no debía pronunciarse sobre las cuestiones formales y de fondo planteadas, dada la función revisora de esa jurisdicción.

12) Con fecha 4 de julio de 2011 el Consejo de Gobierno Insular acordó la inadmisión a trámite de la solicitud del interesado de fecha 29 de septiembre de 2009 sobre revisión de oficio, por tener un contenido sustancialmente idéntico al de la solicitud revisora precedente de fecha 22 de enero de 2005.

Dicho acuerdo fue notificado con éxito a (...) en el domicilio Calle (...) de Telde en fecha 25 de julio de 2011.

13) Con fecha 16 de julio de 2013 el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 6 de Las Palmas dictó Sentencia en el procedimiento 409/2011 estimando el recurso interpuesto por el interesado contra el acuerdo del Consejo de Gobierno Insular de fecha 4 de julio de 2011, ordenando, en su fallo, anular dicho acuerdo, según el siguiente tenor literal:

“SE ESTIMA el recurso interpuesto por (...), representado por el Letrado (...), contra el acto administrativo identificado en el Antecedente de Hecho Primero de esta sentencia, que se anula y se deja sin efecto, sin expresa imposición de costas.”

En su Antecedente de Hecho Primero se identifica el acto administrativo: “Resolución del Consejo de Gobierno Insular de fecha 4 de julio de 2011, que inadmite a trámite la solicitud de revisión de oficio interesada por su representado en el expediente sancionador nº (...) de enero de 2000”.

Por su parte, en su Fundamento de Derecho Segundo (párrafo tercero) señala, literalmente, que: “A la vista del expediente se comprueba que la solicitud de revisión de oficio instada por el actor en fecha 29 de septiembre de 2009, si bien, efectivamente tiene un contenido sustancialmente idéntico a su anterior solicitud de fecha 22 de enero de 2005, consta que esta última fue resuelta mediante Resolución del Consejo de Gobierno Insular de fecha 19 de diciembre de 2007, dictada en cumplimiento de la Sentencia dictada por el Juzgado de igual clase nº 2 de este partido judicial, en los autos de Procedimiento Abreviado nº 467/5, pero es lo cierto que la misma no puede tenerse por consentida v firme. Pues tras dos intentos de notificación personal al interesado que resultaron infructuosos (folio 93), se procede su publicación en el BOP. obviando su notificación por medio de anuncio en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de su último domicilio conforme dispone el art. 59 Ley 30/92”».

III

1. El interesado instó la iniciación del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 27 de febrero de 2002 mediante escrito de 29 de septiembre de 2009, con registro de entrada en el Cabildo Insular de 5 de octubre de 2009.

En el Dictamen anteriormente emitido en relación con este asunto, se manifestó, acerca del contenido concreto de la solicitud del interesado, lo siguiente:

«1. El interesado insta la incoación del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 27 de febrero de 2002 basada en dos fundamentos:

- La caducidad del procedimiento sancionador, ya que, iniciado éste el 3 de octubre de 2001, la Resolución sancionadora no fue notificada al interesado hasta el 6 de mayo de 2002, fecha en que fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia, habiendo transcurrido por consiguiente más de seis meses desde la iniciación, por lo que lo procedente hubiera sido que la Administración declarara la caducidad del procedimiento, con archivo de las actuaciones.

- La indefensión que le ha originado el hecho de que la notificación de la Resolución sancionadora se le haya comunicado únicamente por anuncio publicado en el BOP, sin que se hay insertado copia de aquél en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su domicilio y ello tras un único intento de notificación por correo con acuse de recibo que no se pudo practicar porque se hallaba ausente de su domicilio. Considera esta indefensión, originada por el incumplimiento por parte de la Administración de lo previsto en los apartados 2 y 4 del artículo 59 LRJAP-PAC, como una vulneración de su derecho a la tutela efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución.

En consecuencia, sostiene que la Resolución sancionadora de referencia incurre en las causas de nulidad de los apartados a) y e) del artículo 62.1 LRJAP-PAC», todo lo cual se vuelve a alegar en la solicitud de inicio del presente procedimiento, que es sustancialmente idéntica a la anterior.

2. En el presente procedimiento, únicamente, obra el referido informe del Jefe de Servicio de Transportes del Cabildo Insular, que tras hacer un resumen pormenorizado de las actuaciones administrativas y judiciales acontecidas en relación con este asunto, como ya se expuso, se manifiesta acerca de varias cuestiones procedimentales y sobre la admisión a trámite de la solicitud, sin entrar en el fondo del asunto.

3. Después de ello se le otorgó el trámite de vista y audiencia al interesado, sin que conste en la documentación remitida a este expediente que el interesado formulara alegaciones, como correctamente se afirma en el Informe-Propuesta de Resolución en el Fundamento del mismo referido a la tramitación del presente procedimiento.

Asimismo, es preciso señalar que tal trámite de vista y audiencia es del todo innecesario, pues no ha habido en este actual procedimiento nuevas actuaciones que afecten al fondo del asunto, ni se ha incorporado nueva documentación, ni tampoco se ha tenido en cuenta más hechos y alegaciones que los aducidos por el interesado,

sin perjuicio de que, en este caso, tanto la Administración como el propio interesado siguen manteniendo los mismos razonamientos que en el primer procedimiento.

En relación con ello el art. 84.4 LRJAP-PAC establece que «4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado».

4. Por último, el día 18 de mayo de 2022, se emitió la Propuesta de Resolución cerca de nueve años después de que se dictara la Sentencia, cuya ejecución exige la tramitación del presente procedimiento, y alrededor de trece años después de haberse presentado la solicitud de inicio, sin que haya justificación alguna para tal dilación. No obstante, aún fuera de plazo, y sin perjuicio de los efectos administrativos, y en su caso, económicos que ello pueda comportar, la Administración debe resolver expresamente (art. 42.1 LRJAP-PAC).

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la revisión de oficio instada por el interesado por entender que no concurren los vicios determinantes de la nulidad del acto aducidos.

2. Por lo que se refiere a la caducidad del procedimiento alegada por el interesado, la Administración en su Propuesta de Resolución se remite a lo manifestado por este Consejo Consultivo al efecto en el Dictamen anteriormente emitido en relación con este asunto (DCCC 411/2007, de 23 de octubre), alegando que en el supuesto de que existiese, igual que en el caso anterior, sería una causa de anulabilidad, pero no de nulidad de pleno derecho y, por tanto, tampoco concurriría fundamentación legal para la revisión de oficio, ya que de acuerdo con lo argumentado por este Consejo Consultivo de Canarias en el Dictamen anterior (DCCC 411/2007), no existe vulneración de los derechos susceptibles de amparo constitucional por una supuesta caducidad del procedimiento porque ésta, en caso de haberse producido, determinaría la anulabilidad, pero no la nulidad absoluta como pretende el interesado.

Además, la Administración entiende que no existe caducidad y que la Resolución cuya nulidad se pretende se dictó dentro de plazo, señalando que *«No obstante, analizado el expediente para determinar si existe caducidad del procedimiento sancionador objeto de esta revisión, inicialmente hay que señalar que al contrario de lo que manifiesta el interesado, el plazo de caducidad del expediente sancionador no es el de 6 meses sino el de 1*

año a tenor de lo dispuesto en la normativa aplicable en aquel momento: artículo 205 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, RLOTT): “1. El plazo máximo para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador será de un año desde la fecha de su iniciación, siendo de aplicación, si se sobrepasase dicho plazo, lo previsto en el punto 4 del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Una vez precisado dicho extremo, el días a quo es el de la fecha del acuerdo de incoación del procedimiento sancionador: 3 de octubre de 2001 y el días ad quem, es el de la notificación de la resolución sancionadora que no pudo practicarse en forma personal como ya ha quedado expuesto. Pues bien, ha de entenderse que el intento de notificación determinaría ese días ad quem, que se sitúa en el 19 de marzo de 2002 (segundo intento infructuoso de la notificación personal) ya que la notificación se practicó en la forma legalmente establecida pero no fue recogida por el interesado por su propia pasividad. No obstante, se publicó en el BOP Las Palmas la resolución definitiva en fecha 6 de mayo de 2002, igualmente dentro del plazo legal. Por tanto, siendo 1 año el plazo establecido para que se dictase y notificase la resolución sancionadora queda acreditado que así se produjo y, por tanto, no existió caducidad en el procedimiento sancionador».

3. En lo que se refiere a la indefensión alegada por el interesado por el hecho de haberse notificado la Resolución sancionadora únicamente por anuncio publicado en el BOP, sin que se hay insertado copia de aquél en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su domicilio, tras no haber sido posible la notificación personal en su domicilio, después de dos intentos, la Administración afirma en la Propuesta de Resolución que:

« (...) De lo anterior se desprende:

a) Que el interesado ha podido conocer perfectamente la existencia del procedimiento sancionador, no solo porque en el momento de la inspección (antecedente 1) ya se informó de la clase de infracción en que se había incurrido, siendo conocedor de la existencia de un procedimiento en marcha, sino porque las notificaciones se hicieron en las direcciones correctas porque eran la que figuraban en la documentación del vehículo, posteriormente ratificadas por el propio interesado al aportar su DNI, coincidentes con las aportadas por el mismo interesado en algunos escritos que interpuso y porque se practicaron en la forma legalmente establecida, realizándose dos intentos de notificación en el domicilio aportado mediante el habilitado sistema de correo certificado que conlleva dejar un aviso (si no se hallara a nadie en el domicilio) de puesta a disposición de la notificación en las oficinas de correos.

b) Que unas veces las notificaciones fueron recibidas por el Sr. (...) (en su nombre algún familiar) y en otras ocasiones no, por inacción del interesado que no las ha retirado de las oficinas de correos dejándolas caducar en lista, tal y como queda acreditado por funcionarios del servicio de correos; entender que no se le ha dejado aviso en el buzón y poner en duda lo manifestado por los funcionarios de correos no tiene fundamento jurídico ni fáctico alguno.

c) Que en consecuencia se entiende que el interesado adoptó una actitud voluntariamente consentida por él o atribuible a su propia pasividad, desinterés o falta de la necesaria diligencia que impidió su emplazamiento personal, por lo que la supuesta indefensión alegada es solo atribuible, en su caso, a su impasibilidad y no a la inacción de este servicio de Transportes, como queda acreditado. Lo que no es pertinente es hacer depender el éxito de la notificación de la voluntad del destinatario.

(...) Si bien es cierto que las notificaciones no se publicaron en el tablón de anuncios del ayuntamiento, ello no puede argüirse como causa de indefensión para fundamentar un supuesto de nulidad de pleno derecho, porque tal publicación edictal tiene un carácter meramente subsidiario y residual al que debe acudir como último remedio para la comunicación de los actos».

4. Antes de efectuar el análisis de la cuestión de fondo es necesario, en primer lugar, señalar que la doctrina expuesta por este Consejo Consultivo en el ya mencionado Dictamen 411/2007, de 23 de octubre, tanto la correspondiente a las notificaciones defectuosas en los procedimientos administrativos, especialmente en procedimientos sancionadores como el que nos ocupa, como la doctrina relativa a la consideración de haberse dictado Resolución tras un procedimiento caducado, entendiéndose en dicho Dictamen que ello constituía una causa de anulabilidad y no de nulidad absoluta, se trata, en ambos casos, de una doctrina superada por este Consejo Consultivo desde hace años. Ello tiene especial relevancia en lo que se refiere a los procedimientos caducados, pues la Administración sigue la doctrina expuesta al respecto en el referido Dictamen 411/2007, con referencia expresa a la misma en la Propuesta de Resolución, como ya se dijo.

A mayor abundamiento, cabe señalar en relación con tal doctrina que la misma cambió a raíz de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 438/2018, de 19 de marzo de 2018, entre otras muchas.

Además, es también necesario señalar que este Consejo Consultivo considera por razones más que evidentes que es preciso aplicar la doctrina actual a una Propuesta de Resolución emitida el 18 de mayo de 2022, tal y como se hará en el presente Dictamen.

En segundo lugar, manifestar que este Consejo Consultivo ha señalado de forma constante y reiterada, como se hace en el reciente Dictamen 175/2022, de 4 de mayo, que:

«Pues bien, ante todo, y tal como se hizo en el Dictamen anterior (DCCC 385/2021), se debe recordar la reiterada y constante doctrina que con carácter general tiene elaborada este Consejo Consultivo en materia de revisión de oficio y que se proyecta, en general, sobre todas y cada una de las causas determinantes de la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos sobre los que la Administración pueda fundar el ejercicio de dicha potestad, siendo especialmente relevante lo manifestado a tal efecto en el Dictamen 363/2021, de 19 de julio, en relación con un procedimiento de revisión de oficio de una resolución por la que se otorgó licencia de obras para la construcción de edificio de viviendas y sótano, considerándose por la Administración actuante que la misma incurría en la causa de nulidad del art. 62.1.f) LRJAP-PAC:

«Este Consejo Consultivo, en primer lugar, ha de comenzar por recordar su doctrina general acerca de la pertinencia de acudir a la vía de la revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Administración de sus propios actos. De modo reiterado (por ejemplo, en su reciente Dictamen 299/2021, de 27 de mayo), en efecto, viene señalando al respecto:

«1. Ha de advertirse con carácter previo al análisis de los motivos alegados, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo en sintonía con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por 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.

El Tribunal Supremo ha señalado en la Sentencia de 9 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), entre tantas otras, lo que a continuación se expone:

“La seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g. artículo 106 de la Ley 30/92), que, aunque referido a las facultades de revisión, expresa sin duda un valor general); se trata de un valor social, y no puramente individual, de forma que es la colectividad misma la que está involucrada en ella, y no sólo los intereses particulares; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, las cuales, en otro caso, podrían ser cuestionadas ad eternum; en la tensión dialéctica entre tutela judicial y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden, como pretende la parte recurrente, atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad”.

De aquí que, en suma, no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello sólo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (nuestro reciente Dictamen 303/2019, de 12 de septiembre, reitera anteriores pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

La declaración de nulidad, en consecuencia, ha de analizarse partiendo del carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias. Esto es, la revisión de oficio es una vía excepcional que solo se puede utilizar cuando se den las causas tasadas previstas legalmente», doctrina aplicable a este supuesto.

5. En relación con la primera causa de nulidad aducida por el interesado, la relativa a que la Resolución se dictó estando caducado el procedimiento administrativo [art. 62.1.e) LRJAP-PAC], este Consejo Consultivo considera en la actualidad, siguiendo la doctrina jurisprudencial ya desde el Dictamen 357/2019, de 10 de octubre que:

«Empezando por la última, el quid de la cuestión no es si la prescripción es o no causa de nulidad: lo verdaderamente relevante es que si el procedimiento está caducado incurre en causa de nulidad. En efecto, reciente jurisprudencia del TS (ver por todas la Sentencia 438/2018, de 19 de marzo de 2018), modificando el criterio seguido hasta el momento, dispone que la caducidad es vicio de nulidad y no de anulabilidad, por cuanto «(L)os actos y resoluciones administrativas han de dictarse en un procedimiento válido, ello constituye una exigencia básica de nuestro ordenamiento administrativo que se plasma en numerosos preceptos (art. 53 de la LRJPAC) llegándose a sancionar con la nulidad de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido [art. 62.1.e) de la LRJPAC]. De modo que si el procedimiento ha devenido inválido o inexistente, como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo».

Esta doctrina resulta ser aplicable al presente asunto e implica que la cuestión a dilucidar estriba en determinar si cuando se dictó la Resolución cuya nulidad se pretende estaba o no caducado.

6. La Administración, como se expuso anteriormente, considera que cuando se dictó tal Resolución no estaba caducado el procedimiento, pues en aplicación del art. 205 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, que establece que

«1. El plazo máximo para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador será de un año desde la fecha de su iniciación, siendo de aplicación, si se sobrepasase dicho plazo, lo previsto en el punto 4 del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», el plazo de caducidad es de un año y el procedimiento sancionador se inició el 3 de octubre de 2001 y la Resolución que se pretende anular, que es de 27 de febrero de 2002, se publicó, finalmente, en el BOP el día 6 de mayo de 2002, todo ello dentro del plazo de un año.

El precepto normativo estatal citado con anterioridad es de aplicación a este caso, pues cuando se tramitó dicho procedimiento nuestra Comunidad Autónoma, pese a tener competencia para ello, todavía no había dictado la actual Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias y, además, la regulación territorial de la materia era escasa y fraccionada, no habiéndose regulado siquiera reglamentariamente un procedimiento sancionador específico, motivo por el que nuestra Comunidad Autónoma aplicaba la normativa estatal referida.

Además, no se ha de olvidar que el ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido, como dispone el art. 134.1 LRJAP-PAC.

Por tanto, todo ello implica que se dictó la Resolución cuya nulidad se pretende sin haber estado caducado el procedimiento, que se tramitó de forma correcta, razón por la que no concurre la causa de nulidad del art. 62.1.e) LRJAP-PAC.

7. En cuanto al segundo motivo de nulidad alegado por el interesado, el relativo a la notificación defectuosa por no haberse insertado copia del anuncio de la Resolución sancionadora en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su domicilio, motivo por el que el interesado afirma que la Resolución sancionadora referida incurre en la causa de nulidad del art. 62.1.a) LRJAP-PAC, se ha de señalar en primer lugar que este Consejo Consultivo ha manifestado en el Dictamen 602/2021, de 23 de diciembre, entre otros muchos, que:

«Asimismo, este Consejo Consultivo, en el Dictamen 77/2021, de 25 de febrero, entre otros muchos, ha señalado en relación con las notificaciones que:

«Admitido, de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional, que en el ámbito de las notificaciones de los actos y resoluciones administrativas resulta aplicable el derecho a la tutela judicial efectiva (STC 59/1998, de 16 de marzo, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 221/2003, de 15 de diciembre, FJ 4; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 2), debemos recordar que,

como presupuesto general, lo trascendente en el ámbito de las notificaciones es determinar si, con independencia del cumplimiento de las formalidades legales, el interesado llegó a conocer el acto o resolución a tiempo para -si lo deseaba- poder reaccionar contra el mismo, o, cuando esto primero no sea posible, si, en atención a las circunstancias concurrentes, debe presumirse o no que llegó a conocerlos a tiempo´.

Pues bien, el análisis pormenorizado de la jurisprudencia de esta Sala y Sección en materia de notificaciones en el ámbito tributario -inevitablemente muy casuística- pone de relieve que, al objeto de determinar si debe entenderse que el acto administrativo o resolución notificada llegó o debió llegar a conocimiento tempestivo del interesado, los elementos que, con carácter general deben ponderarse, son dos. En primer lugar, el grado de cumplimiento por la Administración de las formalidades establecidas en la norma en materia de notificaciones, en la medida en que tales formalidades van únicamente dirigidas a garantizar que el acto llegue efectivamente a conocimiento de su destinatario. Y, en segundo lugar, las circunstancias particulares concurrentes en cada caso, entre las que necesariamente deben destacarse tres: a) el grado de diligencia demostrada tanto por el interesado como por la Administración; b) el conocimiento que, no obstante el incumplimiento en su notificación de todas o algunas de las formalidades previstas en la norma, el interesado haya podido tener del acto o resolución por cualesquiera medios; y, en fin, c) el comportamiento de los terceros que, en atención a la cercanía o proximidad geográfica con el interesado, pueden aceptar y aceptan la notificación.

En particular, el máximo intérprete de nuestra Constitución, subrayando el carácter `residual´, `subsidiario´, `supletorio´ y `excepcional´, de `último remedio´ -apelativos, todos ellos, empleados por el Tribunal- de la notificación mediante edictos (SSTC 65/1999, de 26 de abril, FJ 2; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 2; 43/2006, de 13 de febrero, FJ 2; 163/2007, de 2 de julio, FJ 2; 223/2007, de 22 de octubre, FJ 2; 231/2007, de 5 de noviembre, FJ 2; 2/2008, de 14 de enero, FJ 2; y 128/2008, de 27 de octubre, FJ 2), ha señalado que tal procedimiento `sólo puede ser empleado cuando se tiene la convicción o certeza de la inutilidad de cualquier otra modalidad de citación´ (STC 65/1999, cit., FJ 2); que el órgano judicial `ha de extremar las gestiones en averiguación del paradero de sus destinatarios por los medios normales a su alcance, de manera que el acuerdo o resolución judicial que lleve a tener a la parte en un proceso como persona en ignorado paradero debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza, o cuando menos a una convicción razonable, de la inutilidad de los medios normales de citación´ (STC 163/2007, cit., FJ 2) (...).

Pero también hemos puesto énfasis en el hecho de que la buena fe no sólo resulta exigible a los administrados, sino también a la Administración. En particular, esta buena fe obliga a la Administración a que, aun cuando los interesados no hayan actuado con toda la diligencia debida en la comunicación del domicilio (bien porque no designaron un domicilio a efectos de notificaciones, bien porque los intentos de notificación en el indicado han sido

infructuosos), antes de acudir a la notificación edictal o mediante comparecencia, intente la notificación en el domicilio idóneo, bien porque éste consta en el mismo expediente (SSTC 76/2006, de 13 de marzo y 2/2008, de 14 de enero), bien porque su localización resulta extraordinariamente sencilla, normalmente acudiendo a oficinas o registros públicos (SSTC 135/2005, de 23 de mayo; 163/2007, de 2 de julio; 223/2007, de 22 de octubre; 231/2007, de 5 de noviembre; y 150/2008, de 17 de noviembre), (...).”.

Sentados los criterios expuestos, concluía en congruencia con ellos este Organismo con ocasión del DCC 201/2017 antes mencionado:

“Una vez fijados con claridad los criterios que permiten determinar en cada caso concreto si debe o no entenderse que el acto o resolución llegó a conocimiento tempestivo del interesado (y, por ende, se le causó o no indefensión material), procede distinguir, fundamentalmente, entre los supuestos en los que se cumplen en la notificación del acto o resolución todas y cada una de las formalidades previstas en la norma (o reclamadas en la interpretación de las mismas por la doctrina de esta Sala), y aquellos otros en los que alguna o algunas de dichas formalidades no se respetan.

En aquellos supuestos en los que se respetan en la notificación todas las formalidades establecidas en las normas, y teniendo dichas formalidades como única finalidad la de garantizar que el acto o resolución ha llegado a conocimiento del interesado, debe partirse en todo caso de la presunción -iuris tantum- de que el acto de que se trate ha llegado tempestivamente a conocimiento del interesado (...).

Ahora bien, en lo que al caso que se examina interesa, la presunción de que el acto llegó a conocimiento tempestivo del interesado quiebra, pese a que se han cumplido todas las formalidades en la notificación y aunque el obligado tributario no hubiese comunicado a la Administración el cambio de domicilio, y ésta, tras intentar la notificación del acto o resolución en el domicilio asignado en principio por el interesado, acude directamente a la vía edictal o por comparecencia, pese a que resultaba extraordinariamente sencillo acceder, sin esfuerzo alguno, al nuevo domicilio, bien porque éste se hallaba en el propio expediente, bien porque cabía acceder al mismo mediante la simple consulta en las oficinas o registros públicos (o, incluso, en las propias bases de datos de la Administración actuante). En esta línea, el Tribunal Constitucional ha afirmado que “cuando del examen de los autos o de la documentación aportada por las partes se deduzca la existencia de un domicilio o de cualquier otro dato que haga factible practicar de forma personal los actos de comunicación procesal con el demandado debe intentarse esta forma de notificación antes de acudir a la notificación por edictos” (entre muchas otras, STC 55/2003, de 24 de marzo, FJ 2; en el mismo sentido, SSSTC 291/2000, de 30 de noviembre, FJ 5; 43/2006, de 13 de febrero, FJ 2; 223/2007, de 22 de octubre, FJ 2; y 2/2008, de 14 de enero, FJ 2) (...).

Por lo demás, la jurisprudencia constitucional ha planteado -como resumidamente expone la STC 72/1999- la exigencia de tres requisitos para que la falta de emplazamiento tenga relevancia constitucional: en primer lugar, es preciso que el no emplazado tenga un derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado por la resolución que se adopte en el proceso o procedimiento administrativo; en segundo lugar, es necesario que el no emplazado personalmente haya padecido una situación de indefensión a pesar de haber mantenido una actitud diligente; y por último, se exige que el interesado pueda ser identificado a partir de los datos que obran en el expediente"».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente caso.

8. Pues bien, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto cabe afirmar que en este caso, si bien es cierto el defecto alegado por el interesado relativo a la publicación en el tablón de edictos, también lo es la actitud poco diligente del interesado, pues habiéndosele notificado en su domicilio la Resolución referida en dos momentos distintos, siendo la misma a través de correo certificado y dejándose el aviso de correos en su buzón en ambas ocasiones, no acudió en plazo, en ninguna de las dos veces referidas, a la correspondiente oficina de correos, sin olvidar que también está acreditado que conocía de sobra que se estaba tramitando por el Cabildo Insular un procedimiento sancionador contra él y que, evidentemente, tales notificaciones estaban relacionadas con dicho procedimiento, actitud omisiva esta que denota cierta mala fe por su parte.

Por tanto, ello implica que no concurre uno de los tres requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional anteriormente expuesta para considerar que esta notificación defectuosa tenga relevancia constitucional, es decir, la actitud mínimamente diligente por parte del interesado, lo que supone que tampoco se pueda entender que concurra en este caso la causa de nulidad del 62.1.a) LRJAP-PAC.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida a la consideración de este Consejo Consultivo es conforme a Derecho, no siendo procedente acordar la nulidad de pleno derecho de la resolución objeto del presente procedimiento de revisión de oficio, por los motivos indicados en el Fundamento IV de este Dictamen.