



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 8 8 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de noviembre de 2024.

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 para la declaración de nulidad de la Resolución de devolución de ingresos indebidos de fecha 27 de febrero de 2024 recaída en el procedimiento sancionador (...), por la que se dispuso ordenar la devolución de la cantidad de 725,42 € (EXP. 656/2024 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento administrativo de revisión de oficio, incoado por el Cabildo Insular de Gran Canaria, y cuya finalidad es la declaración de « (...) *nulidad de la resolución de devolución de ingresos indebidos de fecha 27 de febrero de 2024 (...) identificada con el n.º 536/2024, recaída en el procedimiento sancionador (...), por la que se dispuso ordenar la devolución de la cantidad de (...) 725,42 € (...), por estimar que no es conforme a Derecho al incurrir en la causa de nulidad del artículo 47.1.f) de la LPACAP (...)* » [apartado primero de la parte dispositiva -folio 101 del expediente consultivo-].

2. La legitimación del Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias 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 adelante, LCCC-, en relación con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, LPACAP-. Norma esta última que, procedimentalmente, resulta de aplicación al amparo de lo previsto en la

* Ponente: Sra. de León Marrero.

Disposición Transitoria tercera, letra b): *«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».*

3. Al hilo de lo expuesto en el apartado anterior, procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como al derecho procedimental aplicable.

3.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al señalar 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 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 la que fue dictado el acto administrativo -27 de febrero de 2024- cuya revisión de oficio ahora se pretende, 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. 47 LPACAP [norma que estaba vigente en la fecha en la que fue emitido el acto cuya nulidad se pretende].

3.2. Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP [art. 106]. Y todo ello al amparo de lo establecido en la ya mencionada Disposición Transitoria tercera, letra b), del referido texto legal.

En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio se ha incoado durante la vigencia de la LPACAP -año 2024-; por lo que resulta de plena aplicación lo afirmado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 317/2017, de 20 de

septiembre, 149/2021, de 31 de marzo, y 609/2024, de 21 de octubre -entre otros-, al señalar que *«la legislación procedimental aplicable es la contenida en la citada LPACAP, porque el presente procedimiento se inició después de su entrada en vigor»* [apartado tercero del Fundamento I].

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos, permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, 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.

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurran los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en una de las causas previstas en el art. 47.1 LPACAP, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstas en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP [*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*], con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Pues bien, en el supuesto analizado la revisión de la resolución administrativa n.º 536/2024, de 27 de febrero de 2024, se incoa de oficio por parte del Consejo de Gobierno Insular del Cabildo de Gran Canaria, en relación con un acto administrativo

cuya firmeza en vía administrativa consta acreditada en las actuaciones y respecto del cual se afirma la concurrencia de la causa de nulidad establecida en la letra f) del art. 47 LPACAP.

4. El órgano competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio es el Consejo de Gobierno Insular del Cabildo de Gran Canaria, de conformidad con lo establecido en el art. 127.1, letra k) en relación con la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL); el art. 25.3, letra n) del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Cabildo de Gran Canaria [BOP, n.º 45, de 12 de abril de 2024] y el art. 62, letra i) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares. En idéntico sentido se pronuncia la Propuesta de Resolución [fundamento de Derecho segundo].

5. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP prevé que *«cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo»*.

Pues bien, habiéndose incoado el procedimiento de revisión de oficio el día 3 de junio de 2024, sin que, en consecuencia, haya transcurrido el plazo legal de los seis meses establecido en el precitado art. 106.5 LPACAP, se ha de concluir que el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1. Con fecha 27 de febrero de 2023 se incoa procedimiento administrativo sancionador contra la empresa «(...)» -en adelante, (...)-, tras la formulación de « (...) boletín de denuncia de la Policía Local número 1300453, de (...) 03/11/2022 a las 00:00 horas, por REALIZAR UN TRANSPORTE PÚBLICO DISCRECIONAL DE MERCANCÍA DESDE LAS PALMAS DE GC A TELDE, CARGADO DE MERCANCÍA, UTILIZANDO EL TACÓGRAFO SIN HABER REALIZADO SU CALIBRADO Y REVISIÓN PERIÓDICA EN LOS PLAZOS Y FORMA ESTABLECIDOS, SE TRATA DE UN VEHÍCULO DE ALQUILER SIN CHOFER, con el vehículo , en la vía GC-1 AM y punto kilométrico 9».

Los hechos denunciados son calificados como *«utilización del tacógrafo sin haber realizado su calibrado o revisión periódica en los plazos y forma establecidos»*; constituyendo una infracción administrativa muy grave en materia de transporte terrestre [art. 32.1 del Reglamento (UE) n.º 165/2014 del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 4 de febrero de 2014; art. 140.34 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres -en adelante, LOTT- y art. 197.39 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, ROTT], a la que corresponde imponer una sanción de multa de 1001 € [arts. 143.1 LOTT y 201, letra g) ROTT].

2. Consta en las actuaciones -folios 63 y 64 del expediente consultivo- justificante de abono -con fecha 11 de abril de 2023- de la sanción pecuniaria impuesta a la empresa (...), por importe de 700,70 €.

3. Con fecha 6 de junio de 2023 se dicta Resolución n.º 1579/2023, del Consejero de Gobierno de Vicepresidencia Primera, Obras Públicas, Infraestructuras, Transporte y Movilidad en funciones del Cabildo Insular de Gran Canaria [P.D., « (...) *en virtud del Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular de 31 de julio de 2019 y el Decreto 68/2019, de 30 de septiembre (...)* » -folio 33-], por el que se impone a la empresa « (...) una sanción de 1.001 €, de conformidad con el art. 143.1 LOTT, art. 201g) ROTT, al haber quedado acreditada la realización del hecho denunciado, tipificado en el art. 32.1 Reglamento (UE) 165/2014, art. 140.34 LOTT, art. 197.39 ROTT como infracción MUY GRAVE, y calificado por esta Administración como LA UTILIZACIÓN DEL TACÓGRAFO SIN HABER REALIZADO SU CALIBRADO O REVISIÓN PERIÓDICA EN LOS PLAZOS Y FORMA ESTABLECIDOS».

La precitada resolución administrativa consta debidamente notificada a la empresa (...).

4. Con fecha 19 de junio de 2023 la entidad mercantil (...) formula recurso de reposición contra la Resolución sancionadora n.º 1579/2023, de 6 de junio de 2023, en el que expone lo siguiente:

«Nos llega Recurso por importe de 1001€, la sanción a tratar fue pagada el día 11/4/2023 por importe inicial de 700,70 con bonificación, ya que solicitamos carta de pago a Valora y nos indican que el trámite se debía hacer por autoliquidación.

Adjuntamos primera notificación, solicitud carta de pago y respuesta del Valora, autoliquidación y pago del mismo sobre el expediente detallado.

Solicitamos: se tenga a bien revisar la documentación aportada más el justificante del pago y puedan anular el Recurso a nombre de la empresa (...).».

5. Con fecha 30 de enero de 2024 se dicta Resolución n.º 320/2024, del Consejero de Gobierno de Vicepresidencia Primera, Obras Públicas, Infraestructuras, Transporte y Movilidad en funciones del Cabildo Insular de Gran Canaria [P.D., del

Consejo de Gobierno Insular del Cabildo de Gran Canaria] por la que se estima el recurso de reposición interpuesto por (...), « (...) *dejando sin efecto la Resolución n.º 1579/2023 del Consejero de Gobierno de Vicepresidencia Primera, Obras Públicas, Infraestructuras, Transporte y Movilidad de fecha 6 de junio de 2023, que impuso la sanción de 1.001 euros en relación al procedimiento sancionador n.º (...) 6-P-2022*».

6. Mediante Resolución n.º 536/2024, de 27 de febrero de 2024, del Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible del Cabildo de Gran Canaria [por delegación del Consejo de Gobierno Insular] se ordena la devolución a la empresa (...) de la cantidad de 725,42 €, conforme al siguiente desglose: 700,70 € correspondientes al principal de la sanción pecuniaria impuesta y 24,72 € pertenecientes a los intereses de demora.

III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Con fecha 3 de junio de 2024 el Consejo de Gobierno Insular acuerda la incoación del procedimiento de revisión de oficio de la precitada Resolución n.º 536/2024, de 27 de febrero de 2024. Este acuerdo, junto con el Informe-Propuesta del Jefe del Servicio de Transportes, de 8 de mayo de 2024, fue notificado electrónicamente a la mercantil (...) -el día 3 de julio de 2024-, concediéndole un plazo de diez días hábiles a partir del día siguiente a la recepción de la notificación para formular las alegaciones y aportar los documentos que estimara pertinentes en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Transcurrido el plazo legalmente conferido a tal efecto, no consta la formulación de alegaciones por parte de la empresa (...).

2. Con fecha 11 de octubre de 2024 se formula Propuesta de Resolución en la que se plantea la declaración de « (...) *nulidad de la resolución de devolución de ingresos indebidos de fecha 27 de febrero de 2024 (...) identificada con el n.º 536/2024, recaída en el procedimiento sancionador (...), por la que se dispuso ordenar la devolución de la cantidad de (...) 725,42 € (...), por estimar que no es conforme a Derecho al incurrir en la causa de nulidad del artículo 47.1.f) de la LPACAP (...)* ».

3. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 21 de octubre de 2024, el Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria solicita la

evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 106.1 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCC].

IV

1. Una vez examinado el contenido del expediente remitido a este Organismo consultivo y en atención a las consideraciones jurídicas que se exponen en la Propuesta de Resolución, se entiende que procede declarar la nulidad instada por el Cabildo Insular de Gran Canaria respecto a la Resolución n.º 536/2024, de 27 de febrero de 2024, del Consejo de Gobierno Insular, por la que se ordena la devolución de un ingreso indebido [por importe de 725,42 €] a la empresa (...).

Así, como señala el órgano instructor en su Propuesta de Resolución, «*el Consejo de Gobierno Insular acordó iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución n.º 536/2024, de 27 de febrero de 2024, que ordenó la devolución de la cantidad de (...) 725,42 € (...), a propuesta del Servicio de Transportes, al entender que concurría la causa de nulidad contenida en el artículo 47.1, f) de la LPACAP: “1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.*

De los antecedentes expuestos se extrae que con fecha 6 de junio de 2023 se emitió la resolución n.º 1579/2023 que impuso a (...) (...) una sanción de 1.001 euros por la comisión de una infracción consistente en “La utilización del tacógrafo sin haber realizado su calibrado o revisión periódica en los plazos y forma establecidos”, tras haber quedado acreditada en el expediente su responsabilidad en la comisión de la misma, de acuerdo con los hechos denunciados por el agente de la Policía Local de Las Palmas de Gran Canaria el 3 de noviembre de 2022 y del resto de documentos aportados por éste y obrantes en el expediente administrativo.

Dicha resolución fue impugnada por la entidad denunciada mediante recurso de reposición de fecha 19 de junio de 2023, manifestando que la sanción había sido abonada el día 11 de abril de 2023, acogiéndose a la bonificación por pronto pago, por importe de 700,70 euros, aportando justificante del mismo.

Con fecha 25 de enero de 2024 la técnico superior del Servicio de Transportes emitió informe propuesta que sirvió de motivación a la resolución n.º 320/2024 dictada el 30 de enero de 2024 que estimó el citado recurso de reposición, dejando sin efecto la resolución n.º 1579/2023. En el informe la técnico dejó constancia de los motivos por los que el Servicio de Transportes no había tenido conocimiento del pago efectuado con anterioridad al dictado de la resolución n.º 1579/2023, en concreto, el error cometido por (...) (...) en la

identificación de la Consejería en el momento de realizar la Autoliquidación, indicando Obras Públicas en lugar de Transportes, lo cual impidió asociar el abono al expediente sancionador en cuestión.

Una vez verificado el pago realizado a través del justificante de pago aportado por la interesada, se estimó procedente dejar sin efecto la citada sanción a fin de considerar de aplicación el pago realizado al abono de la sanción propuesta en la resolución de incoación del procedimiento.

Sin embargo, por error administrativo, se emitió una resolución de devolución de ingresos indebidos a (...) (...), identificada con el n.º 536/2024, por importe de 725,42 euros (700,70 euros de principal más 24,72 € de intereses de demora), la cual fue notificada a la interesada el 12 de marzo de 2024, cuando en ningún caso la estimación del recurso había generado un derecho de dicha entidad a obtener una devolución del importe de la sanción, puesto que la comisión de la infracción había quedado suficientemente acreditada en el expediente administrativo y la responsabilidad de (...) (...) no ofrecía duda alguna.

En consonancia con lo expuesto y a la vista de los documentos que obran en el expediente, (...) se ha producido la nulidad del acto administrativo identificado como resolución de devolución de ingresos indebidos (la n.º 536/2024), dado que concurre la causa de nulidad de pleno derecho de la letra f) del artículo 47.1 de la LPACAP, al haberse dictado un acto contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquiere un derecho a obtener una devolución de ingresos, cuando no se tiene derecho a ello al haberse confirmado su responsabilidad en la comisión de la infracción denunciada y haber realizado el abono de la sanción propuesta, que conforme al artículo 112 de la legislación aplicable en materia de transportes, la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, equivaldrá a la terminación del procedimiento, además de que el recurso de reposición no tenía ni tan siquiera como objeto el planteamiento de una controversia sobre el fondo del asunto (la comisión de la infracción), sino que su pretensión era la aplicación del pago efectuado al abono de la sanción».

Los hechos descritos anteriormente resultan subsumibles en la causa de nulidad prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP. La resolución administrativa sujeta a la potestad revisora de la Administración [art. 106 LPACAP] no sólo resulta contraria al ordenamiento jurídico, sino que, además, lleva aparejada la adquisición de un derecho [a la devolución del importe de la multa satisfecha al Cabildo] para el que se carecía de los requisitos esenciales para su reconocimiento.

Y es que, no sólo no se está en presencia de un ingreso «indebido» [la empresa sancionada no discute la procedencia del pago de la sanción pecuniaria impuesta a raíz de la comisión de una infracción administrativa en materia de transporte terrestre; simplemente, interesa que se destine el importe abonado a la

Administración Insular a dar por satisfecho el pago de la sanción que le ha sido impuesta -sin que, en ningún momento, se solicite su devolución-] sino que, además, la propia empresa beneficiada por esa devolución de ingresos no se opone a la revisión de oficio emprendida por el Cabildo Insular -a la vista del error administrativo puesto de manifiesto en la Propuesta de Resolución-.

2. Por lo demás, no resultan aplicables los límites a la revisión de oficio consagrados en el art. 110 LPACAP.

3. En conclusión, se objetiva la concurrencia de la causa de nulidad esgrimida por el Cabildo Insular de Gran Canaria para fundamentar su pretensión revisora [art. 47, letra f) LPACAP], en conclusión se dictamina favorablemente la Propuesta de Resolución sometida al análisis jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina favorablemente la Propuesta de Resolución, en los términos descritos en el Fundamento IV del presente Dictamen.