



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 25 de agosto de 2010, ha examinado el *expediente de revisión de oficio dirigido a la declaración de nulidad de la concesión de licencias de autotaxi nº 1, 2, 3 y 4 iniciado por el Ayuntamiento de xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 4 de agosto de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio dirigido a la declaración de nulidad de la concesión de licencias de autotaxi nº 1, 2, 3 y 4 por el Ayuntamiento de xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de agosto de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 908/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- Mediante Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de xxxxx, de 15 de marzo de 2010, se inicia un procedimiento de revisión de oficio del otorgamiento de las licencias de taxi nº 1, 2, 3 y 4, tras haber recaído Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de xxxx1 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la que se ordenaba al Ayuntamiento la retroacción de actuaciones al momento posterior a la presentación por la



recurrente (ahora interesada) de su solicitud de tramitación del procedimiento de revisión de oficio de las licencias de autotaxi nº 3 y 4.

En este Decreto se dispone la tramitación en un único procedimiento de la revisión de las licencias nº 1 y 2, que había sido instada el 6 de julio de 2009 por el titular de las licencias nº 3 y 4 y de las licencias nº 3 y 4, que había sido instada por el titular de las licencias nº 1 y 2.

Remitidas las actuaciones al Consejo Consultivo de Castilla y León, el Presidente de éste Acuerdo el 14 de abril de 2010 la no admisión a trámite de la consulta formulada y la devolución del expediente al Ayuntamiento, al apreciar la falta de otorgamiento a los interesados del preceptivo trámite de audiencia así como de la necesaria propuesta de resolución, antecedentes y documentación necesaria para la emisión de dictamen.

Segundo.- Mediante Decreto de la Alcaldía de 28 de mayo de 2010 se acuerda la suspensión del plazo para resolver el procedimiento y la apertura de un trámite de audiencia para que los interesados presenten las alegaciones que estimen oportunas.

Con ocasión del trámite otorgado, el representante del titular de las licencias nº 3 y 4 manifiesta que la concesión de las licencias nº 1 y 2 se llevó a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, que fueron otorgadas de manera graciosa ya que el municipio carecía de toda norma u ordenanza que regulara el otorgamiento de licencias de autotaxi, que no se valoró quién acreditaba o no un mejor derecho ni se tomó en consideración ninguna otra circunstancia. Añade que, por el contrario, la concesión de las licencias nº 3 y 4 tuvo lugar tras la aprobación de las ordenanzas pertinentes, por lo que considera que no cabe su declaración de nulidad.

El titular de las licencias nº 1 y 2 alega por su parte que la adjudicación de las licencias nº 3 y 4 resulta nula al haberse incumplido lo dispuesto en el Decreto 763/1979, de 16 de marzo y demás normas complementarias y que la revisión de las licencias nº 1 y 2 resulta contraria a la buena fe y al derecho de los particulares.



Tercero.- El 9 de julio de 2010 se formula propuesta de resolución en los siguientes términos:

“1º.- Que el presente procedimiento se incoa como consecuencia de la acumulación llevada a cabo a tenor del artículo 73 de la Ley 30/1992, al estimar que las resoluciones administrativas que otorgaron las cuatro licencias de auto-taxi, objeto de este procedimiento, guardan identidad sustancial o íntima conexión (...) sin que haya diferencia procedimental alguna ni tampoco en la forma de concesión entre las dos primeras y las siguientes (...). A la vista de todo ello, cualquier pronunciamiento en relación con las resoluciones de concesión de las cuatro licencias de auto-taxi existentes en el municipio parece obvio que debe ser la misma, al no apreciar diferencia alguna entre las dos primeras y las dos últimas, a excepción del tiempo transcurrido entre ellas y que, en cualquier caso, queda soslayado por lo que preceptúa el artículo 120 de la citada ley procedimental, al señalar que: ‘Las Administraciones Públicas, en cualquier momento (...)’.

»2º.- Partiendo de esta premisa, quedaría por analizar si la omisión o ausencia de trámites tiene un carácter esencial en el procedimiento a la vista de la doctrina jurisprudencial al interpretar el citado artículo 62.1.e) (...). En consecuencia, la creación de las correspondientes licencias de auto-taxi podría considerarse implícita en el acto de su otorgamiento, quedando como punto más álgido y de encaje más dudoso en orden al mantenimiento del acto administrativo, la adjudicación de las citadas licencias a los respectivos solicitantes sin publicitar las mismas sobre la base del principio de objetividad, igualdad y concurrencia a terceros potenciales peticionarios previa aprobación de convocatoria y bases de adjudicación y celebración del consiguiente concurso. No obstante, la omisión de este trámite en el devenir del tiempo y los acontecimientos reflejados en el expediente ha resultado intrascendente, máxime considerando que el artículo 106 de la citada Ley 30/1992 establece unos límites a la revisión cuando su ejercicio resulte contrario a la equidad, buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

»Por tanto esta Secretaría propone declarar la no nulidad de pleno derecho de los actos de otorgamiento de las cuatro licencias de auto-taxi (...)”.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

El procedimiento de revisión de oficio de actos administrativos exige, en concreto, el dictamen favorable del Consejo Consultivo de Castilla y León para los supuestos de nulidad de pleno derecho, conforme al artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y al artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo.

2ª.- En cuanto al procedimiento seguido, este Consejo considera que cabe considerar cumplidos sus trámites esenciales. Se ha otorgado audiencia y el trámite de informe del Consejo Consultivo se cumple con la solicitud del presente dictamen.

3ª.- El artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que "Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán 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 artículo 62.1".

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

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos 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.

Por su parte, el artículo 62.1 de la Ley 30 /1992, de 26 de noviembre, establece que "Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

»a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

»b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

»c) Los que tengan un contenido imposible.

»d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

»e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

»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.

»g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal".

4ª.- En el presente supuesto, la propuesta de resolución del procedimiento de revisión se adopta en el sentido de que procede "declarar la no nulidad de pleno derecho" de los actos de otorgamiento de las cuatro



licencias de auto-taxi (...) y por lo tanto, la validez y plena vigencia de los actos administrativos que sirven de base a las mismas”.

Tras examinar el conjunto de documentos que integran el expediente, este Consejo Consultivo se muestra en desacuerdo con la propuesta examinada, y ello por diferentes motivos.

En primer lugar se observa un inadecuado manejo de determinados conceptos y categorías jurídicas en algunas partes de la propuesta. Cabe señalar para ilustrar esta afirmación y de manera no exhaustiva algunos de sus fragmentos tales como “Que el presente procedimiento se incoa como consecuencia de la acumulación llevada a cabo a tenor del artículo 73 de la Ley 30/1992 (...)”, ya que una cosa es la incoación de un procedimiento, que a tenor del artículo 68 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, puede producirse “de oficio o a solicitud de persona interesada” y otra diferente es la acumulación de un procedimiento a otro u otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión. Por otra parte se añade que “En consecuencia, la creación de las correspondientes licencias de auto-taxi podría considerarse implícita en el acto de su otorgamiento”, ya que ello equivaldría a decir, por ejemplo, que la falta de tramitación de un procedimiento de contratación con carácter previo a la firma de un contrato administrativo no constituye un obstáculo a la eficacia y validez del contrato, puesto que la tramitación del procedimiento de contratación puede considerarse implícita en la firma del contrato.

Igualmente sorprendente, desde el punto de vista de la aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, resulta la afirmación “No obstante, la omisión de este trámite en el devenir del tiempo y los acontecimientos reflejados en el expediente ha resultado intrascendente, máxime considerando que el artículo 106 de la citada Ley 30/1992 establece unos límites a la revisión cuando su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las Leyes”.

En este punto ha de tenerse en cuenta que el trámite “omitido” es el de la publicidad en el procedimiento de adjudicación de las licencias, que tiene por objeto posibilitar que los interesados y las asociaciones profesionales de empresarios y trabajadores puedan alegar, a través de un trámite concedido al efecto, lo que estimen procedente en defensa de sus derechos e intereses.



Este Consejo Consultivo considera que no puede calificarse de “intrascendente” la omisión de un trámite de tal importancia, “intrascendencia” que en parte se trata de fundamentar trayendo a colación el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que por referirse tan sólo a determinados límites en el ejercicio de las facultades de revisión, nada tiene que ver con la calificación de la trascendencia de la infracción del ordenamiento jurídico.

Por último ha de señalarse que carece de corrección jurídica, al margen de las razones de fondo a las que a continuación se hará referencia, declarar la “no nulidad” de los actos de otorgamiento de las licencias de autotaxi, ya que la “no nulidad” no constituye una categoría predicable de los actos administrativos como lo es la validez.

Una vez apuntado lo anterior, procede entrar a analizar el fondo del asunto y determinar si efectivamente se ha producido el otorgamiento de las licencias de auto-taxi prescindiéndose total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, en cuyo caso habría de declararse su nulidad al amparo de lo dispuesto en artículo 62.1. e) de la Ley 30/1992.

Para ello ha de partirse del examen del régimen jurídico del transporte de viajeros en vehículos de turismo en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.

Así, la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, después de señalar en su artículo 24 que “Para la prestación de servicios de transporte urbano de viajeros mediante automóviles de turismo será necesaria la previa obtención de la correspondiente licencia de autotaxi otorgada por el ayuntamiento en que se halle residenciado el vehículo”, establece en el artículo 26 que “El régimen de otorgamiento y utilización, suspensión, modificación y extinción de las licencias de autotaxi se ajustará a las normas establecidas, en su caso, en la correspondiente Ordenanza Municipal de acuerdo con lo previsto en la normativa autonómica y estatal en la materia. En todo lo no previsto en su legislación específica se aplicará la normativa que regule los transportes discrecionales de viajeros”.



Estos preceptos determinan, en el supuesto que se dictamina, la aplicabilidad del Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, al no existir en el municipio de xxxxx, en el momento en que fueron otorgadas las licencias de autotaxis, una ordenanza reguladora de su otorgamiento.

Tal y como se constata en el informe de 2 de agosto de 2007, del Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios de la Diputación Provincial de xxxx2, que consta en el expediente, el otorgamiento de las licencias de autotaxi requiere la tramitación de dos procedimientos, uno encaminado a su creación y otro dirigido a su adjudicación, ambos contemplados en el Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, en cuyos artículos 10 y siguientes aparecen regulados.

Ahora bien, ninguno de los trámites contemplados en este Real Decreto ha sido respetado por el Ayuntamiento de xxxxx en la creación y en el otorgamiento de las licencias de autotaxi, tal y como ya le había sido advertido en el informe del Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios de la Diputación Provincial de xxxx2.

Por ello, este Consejo Consultivo considera que debe declararse la nulidad de los actos de otorgamiento de las licencias, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido, sin que puedan tener acogida ninguno de los razonamientos contenidos en la propuesta de resolución en orden a proclamar su validez.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede que se declare la nulidad de las licencias de autotaxi nº1, 2, 3 y 4 por el Ayuntamiento de xxxxx.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.