



ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha de registro de entrada 31 de octubre de 1997, la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas recibe oficio del día anterior del Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Murcia en el que le requiere lo siguiente:

"En virtud de lo acordado por resolución de esta fecha, dictada en el procedimiento de referencia, dirijo a Vd. el presente, a fin de que deje sin efecto, al ser nulas, las cesiones de las autorizaciones que se relacionan a continuación, al haberse realizado con fecha posterior al auto de declaración de quiebra, debiendo volver a su anterior titular, T.S.L.."

SEGUNDO. Iniciado el correspondiente procedimiento de revisión de oficio, es archivado por Orden del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de 12 de marzo de 1998, en cumplimiento del oficio de dicho Juzgado de fecha 24 de febrero de 1998, que expresaba lo siguiente:

"En virtud de lo acordado por resolución de esta fecha dictada en el procedimiento de referencia, dirijo a V.I. el presente, a fin de que deje sin efecto lo acordado respecto a dejar sin efecto las cesiones de las autorizaciones de transporte nº 05730966, nº 04017519 y nº 05731109 adscritas respectivamente a los vehículos matrículas MU-AJ, MU-AJ y MU-Y cuyos titulares actuales son respectivamente T.S.L., S.S.L. y F.A.A., así como se adopten las medidas necesarias para evitar que dichas autorizaciones o tarjetas de transporte sean cedidas o cambiadas de titularidad sin conocimiento de la sindicatura de la quiebra de que dimana la presente comunicación".

Junto a dicho oficio se acompañaba Auto de la misma fecha en que se acordaba tal determinación y se ordenaba adjuntar a la Dirección General de Transportes y Comunicaciones el Auto declaratorio de la quiebra de la empresa cedente de las citadas autorizaciones de transporte, la mercantil T.S.L.

El motivo por el que el Juzgado revocaba su inicial requerimiento a la Consejería lo expresaba en el Auto de 24 de febrero de 1998:

"..... Que conforme establecen los artículos 1375 y ss. de la L.E.C. para reintegrarse a la masa los bienes de la quebrada que hayan sido extraídos de ella por contratos que hayan quedado ineficaces de derecho en virtud de la declaración de quiebra, la sindicatura deberá proceder por los trámites del juicio correspondiente para el reintegro de dichos bienes y habida cuenta que en el presente expediente no han sido instados dichos procedimientos es procedente dejar sin efecto las comunicaciones libradas a la DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES en lo referente a retroceder a su anterior titular T.S.L. las expresadas autorizaciones".

TERCERO. Con fecha de registro de entrada de 10 de marzo de 1999, la Consejería recibe un nuevo oficio del Juzgado, de fecha 25 de febrero de 1999, en el que expresa lo siguiente:

"En virtud de lo acordado por resolución de esta fecha, dictada en el procedimiento de referencia, dirijo a Vd. el presente, a fin de que deje sin efecto las cesiones de las autorizaciones de transporte número 05730966, número 04017519 y número 05731109, cuyos titulares actuales son respectivamente, T.S.L., S.S.L. y F.A.A., y pongan las tarjetas a

disposición de los Síndicos D.P.R. y M.H.G."

CUARTO. En cumplimiento de lo anterior, el 13 de octubre el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas dicta nuevo acuerdo de iniciación de procedimiento de revisión de oficio de las resoluciones de la Dirección General de Transportes y Comunicaciones de fechas 13 de enero, 12 de mayo y 25 de abril de 1997, por las que se autorizó la transmisión de las autorizaciones de transporte números 05730966, 04017519 y 05731109, respectivamente, siéndole notificado a los interesados y otorgándoles un plazo de diez días para vista del expediente y formulación de alegaciones, no compareciendo ninguno de aquéllos.

QUINTO. Con fecha 1 de diciembre de 1999, la instructora formula propuesta de resolución declaratoria de la nulidad de las referidas resoluciones, en aplicación de lo establecido en el artículo 62.1, f) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPAC), en relación con el artículo 878 del Código de Comercio.

SEXTO. El 30 de noviembre de 1999, la Consejería había solicitado a la Dirección de los Servicios Jurídicos la emisión del informe preceptivo establecido en el artículo 23.4, I) del Decreto regional 59/96, de 2 de agosto, lo que motivó, a juicio de la instructora, que con la misma fecha se acordase la suspensión del plazo máximo de tres meses establecido en el artículo 102.5 LPAC para dictar resolución, fundada en su artículo 42.5, c).

SÉPTIMO. El 28 de diciembre de 1999 la citada Dirección emite informe favorable a la declaración de nulidad de las resoluciones en cuestión, con el mismo fundamento de la propuesta de resolución.

OCTAVO. Con fecha 7 de enero de 2000, la instructora acuerda alzar la suspensión del plazo para dictar resolución por haberse recibido el anterior informe y, a continuación, vuelve a suspender dicho plazo por haber solicitado el Consejero en esa misma fecha el preceptivo dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, fundado nuevamente en el artículo 42.5, c) LPAC.

NOVENO. Con fecha de registro de entrada de 18 de enero de 2000, el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas remite a este Consejo Jurídico un oficio en el que, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.6 de la Ley 2/97, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y a los efectos prevenidos en el artículo 102.1 LPAC, solicita la emisión de Dictamen, acompañando las actuaciones practicadas en relación con el asunto.

A la vista de los reseñados antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Carácter del Dictamen.

Dado que la propuesta de Orden remitida pretende la declaración de nulidad de pleno derecho de determinados actos administrativos emanados de un órgano de la Administración regional, el presente Dictamen tiene carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.6 de la Ley Regional 2/97 en relación con el artículo 102.1 LPAC.

SEGUNDA. Cuestiones formales.

El procedimiento de revisión de oficio objeto de Dictamen ha de tramitarse de acuerdo con lo establecido en el Título VI LPAC, esto es, conforme a las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, si bien con las especialidades dimanantes del artículo 102 de la misma. Vista la tramitación del expediente, cabe indicar que se ha seguido lo establecido en dichas normas, habiéndose emplazado a los diversos interesados y otorgado trámite de alegaciones, sin haberse presentado ninguna.

No obstante lo anterior, debe destacarse la improcedencia de la suspensión del plazo máximo de tres meses para dictar la resolución (establecido en el artículo 102.5 LPAC) con fundamento

en la solicitud del informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos. En efecto, su artículo 42.5.c) establece que podrá suspenderse dicho plazo cuando deban solicitarse informes que sean "preceptivos y determinantes" del contenido de la resolución, y el de dicha Dirección reúne la primera condición, pero no la segunda, pues ni es vinculante ni puede afirmarse que, por su contenido, sea esencial para determinar el de la resolución. Cosa distinta de lo que sucede con el Dictamen de este Consejo Jurídico, que al ser parcialmente vinculante (en cuanto que, de ser desfavorable a la revisión, ésta no puede ser acordada de oficio, art. 102.1), sí ha de considerarse determinante del acto a adoptar.

Por ello, el acto de suspensión del plazo, acordado por la instructora el 30 de noviembre de 1999, ha de considerarse inválido y, por tanto, sin efecto alguno. Ello supone que, a efectos del cómputo del plazo de tres meses establecido para dictar la resolución (bajo sanción de caducidad), sólo puede tenerse por válida la suspensión fundamentada en la petición del presente Dictamen, volviendo a transcurrir dicho plazo una vez se reciba éste o, de no recibirse en el de tres meses desde la fecha de la suspensión, a partir del transcurso del mismo, lo que habrá de tenerse en cuenta por la Consejería interesada.

En cuanto al órgano competente para la resolución del expediente de revisión de oficio, como dijimos en nuestro Dictamen 3/99, de 20 de enero, ante la ausencia de previsión en la normativa autonómica, la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, atribuye esta competencia a los superiores jerárquicos de cada Departamento, por lo que ha de entenderse atribuida en la Administración regional al titular de la Consejería, salvo que la hubiera delegado expresamente en otro órgano, lo que no consta.

TERCERA. La declaración de nulidad de las resoluciones administrativas autorizatorias de la cesión o transmisión de las autorizaciones de transporte indicadas en el requerimiento judicial.

I. Según se desprende de lo expresado en los Antecedentes, el presente procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos mencionados tiene su origen en un requerimiento judicial para que la Administración regional "deje sin efecto las cesiones" de determinadas autorizaciones administrativas de transporte por carretera.

Ese requerimiento judicial se justifica porque el juez civil, cuando, como es el caso, ordena el reintegro de determinados bienes o derechos a la masa del quebrado, puede declarar la nulidad de negocios jurídicos civiles, pero no la de actos administrativos. Así, cuando el derecho transmitido indebidamente por el quebrado (en el caso, por hacerlo tras la fecha en que fue efectiva la declaración de quiebra) da lugar posteriormente a actos administrativos que autorizan, con efectos administrativos, dicha transmisión, el juez está facultado para ordenar a la Administración que los adoptó a "dejarlos sin efecto", expresión general que precisamente tiene como objeto no prejuzgar el modo en que la Administración ha de cumplir con lo ordenado. Al juez le interesa, exclusivamente, privar de todo efecto jurídico a la transmisión indebidamente realizada por el quebrado para que el derecho transmitido vuelva a su patrimonio (a la masa de la quiebra), debiendo la Administración hacer lo necesario para que esto se produzca.

En el presente caso, "las cesiones" que el juez ordena que queden sin efecto son, en rigor, los actos administrativos por los que la Dirección General de Transportes otorgó a T.S.L., S.S.L. y D.F.A.A. las correspondientes autorizaciones de transporte, cuyo titular anterior era el quebrado, otorgamiento fundado precisamente en la previa transmisión de las mismas que había efectuado éste a cada uno de aquéllos.

Según se desprende de la Resolución de 9 de febrero de 1996, de la Dirección General de Transporte Terrestre (BOE de 23 de febrero), la transmisión administrativa de autorizaciones de transporte se instrumenta presentando el cesionario o adquirente de la misma una solicitud de

otorgamiento de aquélla, acompañando, entre otros, "documento firmado por el cedente en el que declara ceder la autorización de que se trate a favor del adquirente. Junto a la firma del cedente deberá constar una diligencia reconociendo su autenticidad, extendida por fedatario público, por entidad bancaria o por el órgano que recibe la solicitud, en fecha no anterior a un mes a la de la presentación. Cuando la empresa cedente fuera una persona jurídica, documento notarial en el que conste el oportuno poder de representación, legal o voluntaria, inscrito en su caso, en el correspondiente Registro, o fotocopia compulsada, salvo en el supuesto de que la representación ya se hubiese acreditado ante el órgano a quien se solicita la transmisión con ocasión del último visado de la autorización o con posterioridad al mismo".

Como puede apreciarse, el ordenamiento administrativo exige, en primer lugar, la formalización del negocio jurídico privado de cesión o transmisión de la autorización, y después autoriza el mismo (condición imprescindible para que tenga efectos administrativos), previa verificación de determinados requisitos. En caso favorable, la autorización de la transmisión se materializa mediante el otorgamiento de autorización al adquirente, constando en ésta que la causa de dicho otorgamiento es el "cambio de titular" (apartado tercero, números 1 y 2, b) de la citada Resolución). A la vista del expediente remitido, esto es lo que sucedió en los tres casos a que se refiere el requerimiento judicial, obrando en el mismo las resoluciones de otorgamiento de autorizaciones a los citados adquirentes, objeto del presente procedimiento revisorio.

Desde esta doble perspectiva, civil y administrativa, se explica el proceso por el que el juez consigue el reintegro a la masa de la quiebra de los derechos administrativos de transporte en cuestión:

- a) En primer lugar, al amparo de lo establecido en el artículo 878 del Código de Comercio y el Auto declaratorio de la quiebra, el juez reputa nulos de pleno derecho los negocios civiles de transmisión o cesión de los derechos administrativos de transporte, en cuanto dicho precepto establece que "declarada la quiebra, el quebrado quedará inhabilitado para la administración de sus bienes. Todos los actos de dominio y administración posteriores a la época a que se retrotraigan los efectos de la quiebra serán nulos".
- b) En segundo lugar, requiere a la Administración para que deje sin efecto los actos administrativos autorizatorios de la transmisión considerada nula.

Anulados tanto el negocio civil como el acto administrativo posterior, la situación jurídica vuelve a ser la anterior a los mismos, esto es, que los derechos administrativos de transporte (la autorización) vuelven a estar en la masa de la quiebra bajo la administración de la sindicatura de la misma.

II. Como se ha dicho anteriormente, el requerimiento judicial persigue la finalidad del reintegro patrimonial pero no señala cuál es el modo en que la Administración ha de dejar sin efecto los actos administrativos en cuestión. Ello es competencia administrativa, y es en el ordenamiento administrativo donde ha de hallarse el cauce jurídico para proceder a ello. Y éste no sólo establece el procedimiento al efecto, sino que, en rigor, proporciona, de modo directo, el fundamento jurídico que habilita las declaraciones administrativas de nulidad.

En efecto, los actos administrativos son nulos o anulables si en ellos concurre alguno de los vicios establecidos en los artículos 62 y 63 LPAC. Pero existen casos (y éste es uno de ellos), en que el fundamento último de la nulidad o anulabilidad está en normas de ordenamientos distintos al administrativo, limitándose este último a recoger (de manera más o menos expresa) tal circunstancia. Así, la nulidad radical de los actos administrativos por infracción de norma penal ha venido siendo recogida expresamente desde la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y hoy en la LPAC, (artículo 62.1, d). Sin embargo, dicha sanción jurídica por infracción de normas de otros ordenamientos distintos al administrativo y penal no ha tenido, ni tiene hoy, en la citada LPAC un reconocimiento expreso, por lo que la nulidad del acto por este motivo ha

de fundarse en alguno de los restantes motivos establecidos en dicha norma. Por lo que hace al caso que nos ocupa, y de acuerdo con lo sostenido en la propuesta de resolución, las resoluciones cuestionadas han de ser declaradas nulas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 62.1, f) LPAC, esto es, por tratarse de actos por los que los interesados (los adquirentes de las autorizaciones) adquirieron unos derechos (los inherentes a las autorizaciones administrativas de transporte) careciendo de un requisito esencial para dicha adquisición, cual es la previa y válida cesión de dicha autorización por parte del transmitente (el quebrado), exigida por la citada Resolución de 9 de febrero de 1996.

En efecto, una vez remitido por el Juzgado testimonio del Auto de declaración de quiebra, de fecha 19 de febrero de 1996, que retrotrae sus efectos al 7 de diciembre de 1993, y establece que el quebrado queda inhabilitado para administrar y disponer de sus bienes, la Administración puede declarar la nulidad de los actos administrativos de otorgamiento de las autorizaciones de transporte a los terceros adquirentes, pues le consta que en el momento de la cesión de las autorizaciones el cedente no tenía capacidad de obrar para efectuar dichos negocios jurídicos, por lo que han de reputarse nulos conforme al artículo 878 del Código de Comercio y al Auto declaratorio de la quiebra, ya que dichas cesiones son posteriores a la fecha de efectividad de aquélla.

Por ello, siendo nulos los negocios jurídicos de cesión de las autorizaciones a los adquirentes, ha de considerarse que estos últimos carecían de un requisito esencial para que, posteriormente, la Administración les autorizara tales transmisiones, cual es, precisamente, ser titulares de las mismas. Así, la nulidad del negocio civil de cesión acarrea la del posterior acto administrativo autorizatorio del mismo, pues éste tiene como presupuesto, indiscutiblemente esencial, la validez de dicha cesión civil.

A la vista de las anteriores Consideraciones, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA. Procede declarar, mediante Orden del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, la nulidad de pleno derecho de las Resoluciones de la Dirección General de Transportes y Comunicaciones de fechas 13 de enero, 12 de mayo y 25 de abril de 1997, que autorizaron la transmisión de las autorizaciones de transporte números 05739966, 04017519 y 05731109, a T.S.L., S.S.L. y D.F.A.A.

SEGUNDA. Procede comunicar la resolución declaratoria de la nulidad al Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Murcia.

No obstante, V.E. resolverá.