

<p>Expediente: 15/2020 Objeto: Revisión de actos nulos. Dictamen: 20/2020, de 20 de julio</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 20 de julio de 2020

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 19 de junio de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre expediente de revisión de oficio relativo a resoluciones sancionadoras impuestas por exceso de velocidad en la localidad de Lizaso, solicitado por el Ayuntamiento del Valle de Ultzama.

A la petición de dictamen se acompañan las actuaciones seguidas y el expediente administrativo instruido para resolver el expediente de revisión de oficio, en el que consta la propuesta de resolución.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Del expediente facilitado a este Consejo y de la documentación e

información obrante en el mismo, se destacan los siguientes hechos y actuaciones principales:

Primero.- Tal y como consta en informe del Secretario del Ayuntamiento del Valle de Ultzama de 15 de mayo de 2020, el Tribunal Administrativo de Navarra ha tenido ocasión de manifestarse en varias ocasiones acerca de las sanciones impuestas por el citado Ayuntamiento en la travesía urbana de la localidad de Lizaso, destacando la argumentación contenida en la Resolución número 280, de 17 de febrero de 2020, conforme a la cual, al tratarse de infracciones cometidas en la travesía que discurre por la localidad de Lizaso, cuya titularidad no corresponde a la entidad local, esta no ostentaba competencia sancionadora alguna.

Segundo.- Mediante un total de dieciocho escritos presentados entre el 16 de diciembre de 2019 y el 15 de mayo de 2020, doña..., doña..., don..., don..., doña..., don..., don..., doña..., doña..., don..., doña..., doña..., doña..., don... y la mercantil "...", conocidas las resoluciones que venía dictando en Tribunal Administrativo de Navarra con relación a las sanciones impuestas por el Ayuntamiento del Valle de Ultzama en la travesía de Lizaso, instaron la revisión de oficio y la devolución de las sanciones que les habían sido impuestas por exceso de velocidad en la referida travesía, por considerar que eran nulas de pleno derecho.

Tercero.- Con fecha de 15 de mayo de 2020, el secretario del Ayuntamiento emitió informe favorable a la declaración de la nulidad de pleno derecho, considerando que se había asumido la incompetencia municipal en materia de tráfico en relación con la travesía de Lizaso, y que procedía la referida declaración de conformidad con lo dispuesto por el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), por haberse impuesto las sanciones por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. Se proponía, asimismo, solicitar el preceptivo dictamen de este Consejo, se acordaba la acumulación de los dieciocho expedientes, así como la suspensión de la tramitación del procedimiento hasta la recepción e incorporación del mencionado dictamen.

Cuarto.- El acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Ultzama de 21 de mayo de 2020 acordó la tramitación de las solicitudes de declaración de actos nulos de pleno derecho presentadas, la declaración de la procedencia de la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho, la solicitud de informe vinculante al Consejo de Navarra, la acumulación de los dieciocho expedientes, la suspensión del procedimiento hasta la recepción e incorporación del mencionado informe y la notificación de lo acordado a todos los interesados.

Debe significarse que, por error, se reseñan como solicitantes de la revisión a don..., en lugar de a "...” y a "...”, en lugar de a doña...

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento del Valle de Ultzama, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, somete a dictamen de este Consejo la revisión de actos nulos.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier (...) asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo” (artículo 14.1.j).

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos conduce al artículo 106.1 de la LPACAP, a cuyo tenor “las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del 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 47.1”.

En consecuencia, tratándose de una consulta sobre un procedimiento de revisión de actos nulos basado en el artículo 47.1 de la LPACAP, nos encontramos ante un dictamen preceptivo y vinculante.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Tal y como venimos reiterando, la presente consulta versa sobre revisión de actos nulos, con relación a la imposición de diversas sanciones por parte del Ayuntamiento del Valle de Ultzama, como consecuencia del exceso de velocidad registrado por diversos vehículos en la travesía de Lizaso.

El marco jurídico de aplicación está constituido, por una parte, por la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra (en adelante, LFC), en cuyos artículos 66 y siguientes se definen y regulan las travesías, que están inventariadas por medio de la Orden Foral 220/2016, de 3 de noviembre, del Consejero de Desarrollo Económico, aprobatoria del Catálogo de Carreteras de Navarra, del Inventario de Travesías de Navarra y del Mapa Oficial de Carreteras de Navarra, publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 234, de 5 de diciembre de 2016.

Por otra parte, y respecto de las sanciones por infracción de las normas de circulación, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto por el Real Decreto Legislativo 6/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, TRLTC).

Respecto de las competencias de los municipios habrá que estar a lo prevenido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) y, finalmente, respecto de los supuestos de nulidad de pleno derecho, revisión de oficio de actos nulos y trámites a seguir para su declaración como tales, a lo señalado por la LPACAP.

II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio.

El artículo 106 de la LPACAP no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por solicitud de interesado y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1).

Asimismo, su apartado 5 dispone que “cuando el procedimiento se

hubiera iniciado de oficio, el transcurso de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo”.

Como venimos señalando en el dictamen 4/2012 y en otros más recientes, como el dictamen 4/2019, “este Consejo, en sintonía con la posición mantenida por el Consejo de Estado, viene recordando reiteradamente que la competencia para la resolución de los expedientes de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho adoptados por los diferentes órganos de las Corporaciones Locales corresponde al Pleno de la entidad”.

Además, el artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra (en adelante, ROFCN), dispone que a la petición de consulta se acompañará el acto o acuerdo de efectuarla, así como la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

En el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se ha iniciado a instancia de la parte interesada mediante diversos escritos presentados desde el 16 de diciembre de 2019 hasta el 15 de mayo de 2020, produciéndose la acumulación de todos los procedimientos, lo que resulta ajustado a lo dispuesto por el artículo 57 de la LPACAP, dada la identidad sustancial de todos ellos.

También se ha elaborado, previo informe jurídico de la Secretaría del Ayuntamiento, una propuesta de resolución que incluye la estimación de las declaraciones de nulidad de pleno derecho solicitadas, acordándose el traslado de la misma a todos los interesados.

Y, mediante solicitud presentada a la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, se ha elevado la propuesta a este Consejo a efectos de la emisión de dictamen en la preceptiva consulta.

En atención a todo ello cabe estimar que el procedimiento de revisión

de oficio se ha tramitado correctamente, cumpliendo las exigencias establecidas por el artículo 106 de la LPACAP

II.4ª. Procedencia de la revisión de oficio.

En cuanto al fondo del asunto, las solicitudes de revisión de oficio de la Resolución no tienen más objeto que el de declarar la nulidad de las sanciones impuestas a los solicitantes de la revisión por parte del Ayuntamiento del Valle de Ultzama, por infracción de lo dispuesto por el artículo 21 del TRLTC en la travesía de Lizaso.

Como declaró el Tribunal Supremo en la sentencia de 5 de mayo de 2005, el “artículo 102.1 LRJPAC configura la revisión de oficio con un carácter excepcional, que únicamente debe ser utilizada cuando realmente se detectan vicios que hagan precisa la retirada del acto del mundo jurídico”. La revisión de oficio se concibe, por tanto, como un medio extraordinario cuya objeto es, como ha explicado el Tribunal Supremo, entre otras muchas, en la sentencia de 20 de septiembre de 2011, “facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su inatacabilidad definitiva. Se persigue, pues mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”.

Se considera en la propuesta de resolución aprobada que el Ayuntamiento carece de competencia para la imposición de las sanciones de tráfico al tratarse de una travesía, entendiéndose que concurre la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.b) de la LPACAP.

Debe examinarse, por tanto, la competencia municipal para la imposición de sanciones como las que nos ocupan.

Sobre la cuestión, y con relación específica a la misma travesía de Lizaso, ya se ha manifestado en varias ocasiones el Tribunal Administrativo

de Navarra, señalándose en la Resolución de 17 de febrero de 2020 que “la entidad local no ostenta competencia sancionadora alguna en las infracciones cometidas en travesías”.

Acreditado como está en el caso que nos ocupa que las infracciones se produjeron en la travesía de Lizaso, cuya titularidad es de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra conforme establece el artículo 67.1 de la LFC, se invoca por el Tribunal Administrativo de Navarra en la Resolución reseñada lo dispuesto por el artículo 67.2 de la misma LFC, conforme al cual “la gestión de las travesías de la Red de Carreteras de Navarra corresponde al Departamento competente en materia de carreteras, si bien podrá convenir con las entidades locales interesadas lo que estime procedente en orden a la mejor conservación, integración urbana y funcionalidad de aquéllas”.

Se cita, también, por el Tribunal Administrativo de Navarra en su Resolución lo dispuesto, con relación a la competencia de tráfico, por el artículo 25.2.g) de la LBRL, así como lo prevenido por el artículo 7 del TRLT respecto de la competencia municipal sobre el “tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas”, y por el artículo 84.4 del mismo TRLT sobre la competencia de los Alcaldes para la “sanción por infracción a normas de circulación cometidas en vías urbanas”, concluyéndose que “de la simple lectura de las normas transcritas se colige que, cuando la titularidad de la vía urbana es municipal, sólo entonces ostenta el municipio las competencias en materia de tráfico establecidas en el artículo 7 del RDL 6/2015”.

Reseña, asimismo, el Tribunal Administrativo de Navarra lo señalado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2000 respecto a las competencias del Ministerio del Interior respecto de las travesías de su titularidad, lo que resulta trasladable a la Comunidad Foral de Navarra, titular de la travesía que nos ocupa. Señala el Tribunal Supremo en esa Sentencia lo siguiente:

“El título competencial específico sobre la materia viene contemplado en la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad

Vial, Texto Articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que diferencia entre la ordenación y control del tráfico en las vías urbanas de titularidad municipal, que se atribuye a la competencia del correspondiente municipio (art. 7), y la regulación del tráfico en vías que, como las contempladas en autos, tienen la condición de travesías atribuida a la competencia del Ministerio del Interior, aunque se prevean fórmulas de cooperación o delegación con las Entidades locales [art. 5 k)]. Y en el presente caso el Decreto de la Alcaldía que la sentencia de instancia declara nulo suponía limitaciones unilateralmente impuestas para la circulación de determinados vehículos por travesías”.

Parecida tesis es la que se refleja, asimismo, en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 15 de febrero de 2000 (recurso 76/1999) y del País Vasco de 9 de febrero de 2001 (recurso 4151/1997) y 15 de marzo de 2002 (recurso 3995/1997).

De conformidad con todo ello, cabe concluir que nos encontramos, efectivamente, ante la imposición de unas sanciones de tráfico por el Ayuntamiento del Valle de Ultzama para la que carece de competencia, al tratarse de una travesía titularidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sin que exista convenio alguno de cooperación entre ambas administraciones suscrito al amparo de lo dispuesto por el artículo 67.3 de la LFC que pudiera amparar la competencia municipal.

En suma, este Consejo de Navarra comparte el criterio correctamente expresado en la propuesta de resolución de que procede la estimación de las solicitudes de revisión planteadas, debiendo corregirse el acuerdo que finalmente se adopte en lo que respecta al error material detectado en la referida propuesta, toda vez que deben figurar como interesados los solicitantes de la revisión, quienes, a su vez, fueron los efectivamente sancionados por el Ayuntamiento.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que las solicitudes de revisión de actos nulos solicitadas por doña..., doña..., don..., don..., doña..., don..., don..., doña..., doña..., don..., doña..., doña..., doña..., don... y la mercantil “...”deben ser estimadas.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.