

<p>Expediente: 24/2020 Objeto: Revisión resoluciones sancionadoras. Dictamen: 30/2020, de 23 de noviembre</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 23 de noviembre 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 José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 25 de octubre de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la 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 (en lo sucesivo, LFCN), se solicita la emisión del dictamen preceptivo de este Consejo en relación con el expediente de revisión de oficio relativo a cuatrocientas diecinueve (419) resoluciones sancionadoras de la Alcaldía del Ayuntamiento de Ultzama, impuestas por exceso de velocidad en la localidad de Lizaso y solicitado por el citado Ayuntamiento.

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 favorable a la revisión por nulidad de pleno derecho.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo y del expediente tramitado se derivan los siguientes hechos y actuaciones de interés:

Primero: El Ayuntamiento de Ultzama, con la finalidad de controlar la velocidad de los vehículos que transitaban por la Calle San Simón, de Lizaso, colocó un cinemómetro láser, marca Velolaser, modelo 1D, número de serie 179464, que fotografiaba a aquellos vehículos que superaban la velocidad máxima permitida de 50 km/h, tramitando los correspondientes expedientes sancionadores por infracción de las normas reguladoras sobre circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Segundo: Por parte de algunos de los conductores sancionados se interpusieron recursos de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra; recursos que dieron lugar a una serie de Resoluciones del citado Tribunal Administrativo de Navarra estimatorias de los recursos de alzada contra las sanciones impuestas, al considerar que las mismas eran contrarias al ordenamiento jurídico.

Tercero: La argumentación por la que el Tribunal Administrativo de Navarra anuló las sanciones impuestas queda recogida en la Resolución número 280, de 17 de febrero de 2020, que resolvió el recurso de alzada número 19-00595.

En el fundamento de derecho segundo, y con respecto a la alegación invocada por el recurrente de falta de competencia municipal para la imposición de las sanciones, ya que los hechos se cometieron en la travesía que atraviesa la localidad de Lizaso, el Tribunal Administrativo de Navarra manifestó que:

“El Ayuntamiento, en su escrito de alegaciones señala que la vía de discusión es la calle San Simón n° 36 y n° 37, no niega que se trate de una travesía pero considera que ostenta competencias en materia de ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, al amparo del artículo 7 y 84.4 del RDL 6/2015. Alega en defensa de sus intereses un Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2004 y una sentencia del JCA n° 4 de A Coruña, de 23 de marzo de 2011 en el recurso 89/2010.

Pues bien, debe estimarse el presente recurso de alzada en cuanto al

expediente municipal 1460906, ya que la entidad local no ostenta competencia sancionadora alguna en las infracciones cometidas en travesías. Respecto al Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2004, no resulta aplicable al presente caso, por tratarse de un supuesto distinto -el Consejo de Estado entiende que la M-30, que tenía inicialmente la consideración de carretera, se convirtió de hecho en vía urbana, (...), al quedar dentro del perímetro de la ciudad, siendo esta situación reconocida en el Convenio de cesión celebrado entre el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Madrid (...)-. Tampoco resulta aplicable al caso concreto la Sentencia nº 75/2011, de 23 de marzo de 2011, del JCA nº 4 de A Coruña, puesto que alude al Real Decreto 1812/2003, que aprueba el Reglamento general de carreteras, concretamente al artículo 127 que regula la conversión en vías urbanas de las carreteras estatales o tramos determinados de ellas; siendo de aplicación a dicho supuesto el artículo 68 de la Ley Foral de Carreteras 5/2007; que regula la conversión de las travesías en vías urbanas en las que se haya construido una variante de la misma, debiendo observarse la tramitación prevista en la normativa reguladora del patrimonio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra,

Sabido es que mediante Orden Foral 220/2016, de 3 de noviembre, del Consejero de Desarrollo Económico, se aprobó el Catálogo de Carreteras de Navarra, el Inventario de Travesías de Navarra y el Mapa Oficial de Carreteras de Navarra. Dicha Orden está publicada en el BON nº 234, de 5 de diciembre de 2016, y es dictada al amparo del artículo 4 de la Ley Foral de Carreteras 5/2007, correspondiendo a Navarra la competencia exclusiva en virtud de su régimen foral, artículo 49.1 0 de la LORAFNA.

En dicha Orden se recoge la Travesía número 269, que comprende desde el punto kilométrico 18,77 hasta el 19,32 de la carretera NA-41 1, carretera de interés de la Comunidad Foral.

Acreditado que el lugar donde se produjo la infracción, calle San Simón 37 de Lizaso, está comprendido entre el punto kilométrico 18,77 y 19,32, de inicio y final, respectivamente, de la Travesía número 269, en Lizaso-Ultzama, no podemos compartir lo alegado por la entidad local. En efecto, si la titularidad de dicha Travesía corresponde a la Comunidad Foral de Navarra la gestión de la misma también. Así se dispone en el artículo 67 de la Ley Foral de Carreteras, señalándose, en su apartado segundo, que «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 aquellas».

Añade en el apartado tercero del mismo artículo que «el Departamento

competente en materia de carreteras y la entidad local cooperarán para facilitar la convivencia entre peatones y tráfico rodado en las travesías, al objeto de mejorar la calidad de vida urbana y la seguridad vial »”.

Cuarto: Conocidas las Resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra, dieciocho de las personas denunciadas por hechos similares solicitaron del Ayuntamiento de Ultzama la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho y consiguiente devolución de los importes abonados, expediente que, tras su tramitación reglamentaria, fue remitido, con propuesta favorable, a este Consejo de Navarra para la emisión del dictamen preceptivo (dictamen 20/2020, de 20 de julio), finalizando con acuerdo del Ayuntamiento de Ultzama, declaratorio de la nulidad de las sanciones cuestionadas y ordenando la devolución de las cantidades abonadas.

Quinto: Ante tal situación, con la finalidad de no crear un agravio comparativo, el Ayuntamiento de Ultzama, de oficio, acordó incoar expediente de revisión por causa de nulidad de pleno derecho a los cuatrocientos diecinueve (419) “expedientes sancionadores-boletines de denuncia” tramitados por exceso de velocidad en la travesía de Lizaso, sobre la base del informe emitido por el Secretario municipal el 28 de agosto de 2020, del que se destacan los siguientes contenidos:

“El Ayuntamiento de Ultzama, vista la motivación jurídica de las resoluciones del TAN y entendiendo las mismas sólidas y ajustadas a derecho según el criterio de sus servicios jurídicos, optó por no recurrir el fallo del TAN en tales recursos de alzada en vía contencioso-administrativa. Consecuentemente tales resoluciones han devenido firmes, dándose por bueno el pronunciamiento sobre la incompetencia del Ayuntamiento de Ultzama en materia de tráfico en la citada travesía urbana «Travesía nº 269, que comprende desde el punto kilométrico 18,77 hasta el 19,32 de la carretera NA-411».

En el Informe Jurídico de la Secretaría Municipal de fecha de 15 de mayo de 2020 relativo al «Primer Expediente de Revisión» se razonaba en los términos siguientes:

La cuestión que ahora se suscita es la siguiente: Si bien por un lado el fallo del TAN tiene efectos exclusivamente en relación con los concretos recurrentes resulta que, por otro lado, el Ayuntamiento ha asumido en este caso su incompetencia para dictar estas resoluciones sancionadoras, lo que da lugar a que personas sancionadas en su día -

teniendo la sanción carácter de firme- soliciten ahora la revisión de oficio de los actos sancionadores entonces dictados.

(...)

En el caso que nos ocupa, no cabe duda de que las solicitudes presentadas por los interesados se apoyan en una de las causas contempladas en el artículo 47.-1 de la Ley, por lo que el Ayuntamiento, asumida conforme hemos visto su manifiesta incompetencia, debe dar curso a las mismas, solicitar el dictamen del órgano consultivo de la Comunidad Foral (dictamen que es vinculante) y, de resultar el mismo favorable, acordar la revisión solicitada de los actos de contenido sancionador dictados en su día. En este sentido, señalar que la propia Norma no dice que las administraciones públicas «podrán declarar» sino que dice que «declararán».

Por lo que se refiere a los supuestos en los que los reclamantes abonaron voluntariamente las multas, acogiéndose así a los beneficios/descuentos que otorga la ley por pronto-pago y renunciado a interponer alegaciones, dichas renunciaciones a alegar no implican la renuncia a recurrir, ni, por supuesto, a solicitar la revisión de oficio de actos nulos(...)

Ya se ha indicado anteriormente que el Consejo de Navarra, en su Informe de fecha de 20 de julio de 2020 sobre esta cuestión, determinó finalmente que «las solicitudes de revisión de actos nulos solicitadas por... debían ser estimadas», señalando al efecto lo siguiente:

«...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.»

Por todo ello, teniendo en cuenta que en todo el resto de los casos de Expedientes Sancionadores-Boletines de Denuncia tramitados por el Ayuntamiento de Ultzama concluye la idéntica causa de nulidad de pleno derecho recogida en el artículo 47.1.-b) de la Ley 39/2015, de 1

de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), por la falta de competencia del Ayuntamiento de Ultzama, se puede concluir con que, en el resto de los casos sancionados, procede la utilización de este procedimiento para anular tales Resoluciones”.

Sexto: El Pleno del Ayuntamiento de Ultzama, en sesión celebrada el 3 de septiembre de 2020, a la “vista de la relación en formato Excel de los cuatrocientos diecinueve Expedientes Sancionadores-Boletines de Denuncia, con sus números de expediente, nombre, DNI, dirección de las personas y entidades denunciadas, matrícula del vehículo sancionado, importe total de la sanción e importe abonado en su caso; visto el contenido de todo el expediente (acumulado) en el que constan las 419 expedientes sancionadores y visto el contenido del Informe Jurídico de la Secretaria Municipal de fecha 28 de agosto de 2020, así como la Normativa invocada en el mismo: ACUERDA:

Primero: Tramitar las solicitudes de declaración de actos nulos de pleno derecho de los 419 Expedientes Sancionadores Boletín de Denuncia que constan en la RELACIÓN en formato Excel que se adjunta, los cuales fueron tramitados y resueltos por el Ayuntamiento de Ultzama con ocasión de la instalación de un sistema de radar para detectar los excesos de velocidad en la C/ Travesía de Lizaso, durante un período de tres meses alternos (agosto, septiembre y diciembre de 2019).

Segundo: Declarar la PROCEDENCIA de la REVISIÓN de OFICIO por causa de nulidad de pleno derecho en lo que respecta a los 419 Expedientes Sancionadores-Boletines de Denuncia anteriormente referidos, dictados por la Alcaldía de Ultzama por motivo de exceso de velocidad en la localidad de Lizaso.

A tal efecto, remitir todo el expediente, con solicitud de INFORME VINCULANTE, al órgano consultivo de la Comunidad Foral (Consejo de Navarra), y, de resultar el mismo favorable, acordar la revisión de oficio, con devolución a las personas/solicitantes del importe de la sanción más los intereses legales desde su ingreso.

Tercero: Acordar la ACUMULACIÓN de los 419 Expedientes Sancionadores-Boletines de Denuncia anteriormente referidos por motivo de su identidad sustancial e íntima conexión.

Cuarto: acordar la SUSPENSIÓN en la tramitación del procedimiento hasta la recepción e incorporación al Expediente de Informe del Consejo de Navarra, todo ello en los términos previstos en el artículo

22.1, epígrafe d), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Quinto: Dar traslado del presente acuerdo a las personas/entidades interesadas en el Expediente, para su conocimiento y efectos”

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter del dictamen

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Ultzama, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, somete a dictamen de este Consejo la propuesta de revisión de oficio, por causa de nulidad de pleno derecho, de cuatrocientos diecinueve (419) expedientes sancionadores por infracción de la normativa sobre circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en concreto por incumplimiento de los límites de velocidad en la Travesía de Lizaso.

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 este Consejo de Navarra indicó en su anterior dictamen 20/2020, la presente consulta versa sobre revisión de actos nulos, con

relación a la imposición de diversas sanciones por parte del Ayuntamiento 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

Tal y como se deriva del expediente administrativo y del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Ultzama de 3 de septiembre de 2020, se nos presenta a dictamen la revisión de oficio de una serie de actos de gravamen (expedientes sancionadores en materia de circulación de vehículos a motor) a través de la acción de nulidad que contempla el artículo 106 de la LPACAP; acción de nulidad que está prevista para la revisión de actos administrativos en los que concurra algunos de los supuestos de nulidad radical establecidos por el artículo 47 de la LPACAP.

El actual artículo 106.1 de la LPACAP contempla, al igual que han venido recogiendo las leyes sobre Procedimiento Administrativo de carácter general desde 1957, una excepción a la irrevocabilidad de los actos administrativos de contenido beneficioso o favorable para los destinatarios,

razón por la que se encuentra sujeta a una serie de garantías procedimentales y aplicable solo en supuestos tasados de vicios determinantes de nulidad radical.

Por el contrario, cuando se trata de actos que no han conferido positivamente derechos a los administrados sino que, más bien, les han irrogado cargas, gravámenes u obligaciones, esos límites a las facultades administrativas de revocación, que están configuradas en garantía de los derechos de sus destinatarios, desaparecen recobrando o manteniendo la Administración íntegras sus facultades de volver sobre sus propios actos; potestad revisora que, como toda potestad administrativa, deberá ejercitarse de modo motivado y conforme al interés público.

Tal potestad de revocación de los actos de gravamen se encuentra regulada actualmente en el artículo 109.1 de la LPACAP que faculta a la Administración “para revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.

En relación con estas figuras de la revisión de actos declarativos y revocación de actos desfavorables, el ordenamiento jurídico y la doctrina del Consejo de Estado y de la jurisprudencia ha ido evolucionando desde la posición de no considerar adecuada la utilización de la vía de revisión del actual artículo 106.1 de la LPACAP para la revisión de los actos administrativos desfavorables, hasta la posición actual de considerar que el citado precepto contiene una auténtica acción de nulidad ejercitable por los administrados y por la propia Administración para la revisión tanto de actos declarativos como de actos de gravamen, cuando tales actos hayan ganado firmeza y se encuentren incurso en alguno de los supuestos tasados de nulidad radical o de pleno derecho (artículo 47.1 LPACAP).

En principio, el Consejo de Estado venía manteniendo (entre otros muchos, dictamen 488/1995, de 23 de marzo) que:

“El procedimiento administrativo seguido para la revisión se quiere ajustar a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señalando todos los órganos preinformantes que se trata de la causa del artículo 102.1 de la citada Ley 30/1992, en relación con el artículo 62.1.a) de igual norma.

Discrepa este Consejo de Estado de la oportunidad de tal vía revisora puesto que se trata de un acto que, aunque firme, no es declarativo de derechos, ya que ningún derecho declara la imposición de una sanción.

Sentada de este modo la improcedencia de la vía revisora iniciada, por carecer del presupuesto jurídico de que se trate de un acto administrativo declarativo de derechos en el sentido expresado por los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, corresponde la utilización de la vía de la simple revocación de los actos expresada en el artículo 105.1 de la citada norma legal, con el objeto de retirar del ordenamiento jurídico una resolución administrativa que, como señalan claramente los órganos preinformantes, se ha dictado sobre la base de una incorrecta apreciación... En consecuencia, al tratarse de un acto de gravamen, puede ser libremente revocado por V.E. en virtud de la potestad de contrario imperio”.

Posteriormente, el dictamen 5505/1997, de 27 de noviembre, el Consejo de Estado señaló que:

“La primera cuestión que suscita el expediente se refiere a la delimitación del ámbito del procedimiento de la potestad de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho regulado por el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dado que tal precepto alude a los actos nulos de pleno derecho sin distinción alguna sobre su carácter declarativo de derechos.

Tal cuestión, que opera como premisa en el presente expediente, es debida a que la resolución sancionadora tiene la consideración de acto desfavorable, y por tanto no declarativo de derechos.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y con la doctrina del Consejo de Estado (dictamen 4.222/96), el artículo 102 de la Ley 30/1992, debe entenderse referido tan sólo a los actos favorables o declarativos de derechos incursos en causa de nulidad, pues, respecto a esta categoría de actos, la revisión despliega sus efectos «in peius», en perjuicio o de forma restrictiva de la situación jurídica del administrado, cumpliendo el procedimiento revisor formal una función de garantía.

La Ley 30/1992, cubre en este punto la ausencia de regulación de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, en materia de revocación de actos de gravamen. En efecto, el artículo 105 de dicha Ley dispone en su apartado 1º, que: «Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al Ordenamiento jurídico». La resolución de 17 de julio de 1996 tiene precisamente la naturaleza jurídica de acto de gravamen.

En consecuencia, y de acuerdo con las consideraciones expuestas, la solicitud de la interesada debe calificarse como de revocación al amparo del artículo 105 de la citada Ley 30/1992.

La Ley 30/1992 no reconoce el mismo alcance a la solicitud del interesado en los supuestos de nulidad de pleno derecho de actos declarativos de derechos y en los de revocación de actos de gravamen por causa de simple infracción del ordenamiento.

En relación con los actos declarativos de derechos incursos en causa de nulidad de pleno derecho, el Tribunal Supremo, así como este Consejo de Estado, configuraron en su día una verdadera «acción de nulidad», estableciendo el derecho del interesado que lo solicitara a obtener la correspondiente declaración de nulidad. Lo cual resultaba coherente con el hecho de que los concretos y excepcionales vicios de nulidad previstos en el ordenamiento no prescriben ni son subsanables.

No obstante, esta doctrina no puede aplicarse simple y llanamente a supuestos diversos de aquél para la que fue elaborada (nulidad de pleno derecho de actos declarativos de derechos). En efecto, como afirmó este Consejo de Estado en sus dictámenes 898/95 y 2.385/97, ello conllevaría, en la mayoría de los casos, simple y llanamente, una forma de reabrir plazos fenecidos (los de los recursos administrativos ordinarios), quedando con ello sin sentido la voluntad también manifestada por el legislador de que, ante la disconformidad con un acto administrativo, el interesado interponga (si le conviene) el recurso ordinario procedente dentro del plazo estricto fijado al efecto. Otro tanto cabría decir sobre el plazo establecido para interponer el recurso contencioso-administrativo, si el acto ponía fin a la vía administrativa.

El legislador ha impuesto a los administrados la carga de oponerse, en la vía administrativa y en la judicial, a los actos administrativos que les perjudiquen y sean contrarios al ordenamiento. Esta carga guarda estrecha relación con el principio de seguridad jurídica y con la firmeza de los actos administrativos, que en principio sólo cede en los supuestos excepcionales previstos para el recurso extraordinario de revisión.

En consecuencia, puede afirmarse que la interesada carece de acción para obtener la revocación de este acto de gravamen”.

Poco después, el Consejo de Estado modificó su posición extendiendo la viabilidad de la acción de nulidad del artículo 102 de la LRJ-PAC a los actos desfavorables o de gravamen incursos en causas de nulidad radical. En efecto, en relación con resoluciones de carácter sancionador, el Consejo de Estado (entre otros, dictámenes 263/1998, 4134/1998, 4441/1998) estableció que:

“Teniendo en cuenta que el artículo 102 de la Ley 30/1992 no se refiere expresamente (a diferencia del artículo 103 de la misma Ley) tan sólo a los actos declarativos de derechos, y considerando la relevancia de los excepcionales vicios de nulidad de pleno derecho que sirven de fundamento a la acción de nulidad, que no se sanan mediante el transcurso del tiempo ni son subsanables, así como la dificultad que en ocasiones presenta la determinación del sentido final de un acto, este Consejo de Estado entiende que la naturaleza de acto de gravamen de la resolución cuya revisión se solicita no es obstáculo para entender aplicables las garantías previstas en el artículo 102 de dicha Ley 30/1992, ni para calificar como acción de nulidad la ejercida por la interesada. Esta conclusión es acorde con la doctrina que se desprende de los dictámenes números 5.356/97 y 5.618/97 de este Cuerpo Consultivo”.

En definitiva, en la actualidad el artículo 106.1 de la LPACAP se configura como una auténtica acción de nulidad que faculta, tanto a los interesados como a la propia Administración, para instar la declaración de invalidez, tanto de los actos favorables como de los desfavorables o de gravamen que se encuentren incursos en alguno de los supuestos de nulidad radical del artículo 47.1, a través del procedimiento y garantías que establece el precepto.

Por tanto, ningún obstáculo procedimental se observa para conocer, como ya hizo este Consejo de Navarra en otro expediente referido al mismo asunto (dictamen 20/2020), sobre la solicitud de revisión de oficio instada por el propio Ayuntamiento de Ultzama de los actos desfavorables sancionadores a los que se refiere el presente expediente, sin perjuicio de que, en supuestos como el aquí analizado, en los que es la Administración la que inicia el procedimiento, pueda ser resuelto por la propia Administración,

al amparo de las facultades revocatorias concedidas por el artículo 109.1 de la LPACAP, ya que la revocación de estos expedientes sancionadores no constituyen dispensa o exención no permitida por las leyes, no es contraria al principio de igualdad ni al interés general y no infringe el ordenamiento jurídico.

Como dijo el dictamen del Consejo de Estado 599/2014, de 3 julio, en relación con la revisión de oficio de una sanción administrativa: *“la interesada ha solicitado la revisión de oficio de un acto desfavorable, cual es la sanción de 301 euros que se le impuso, y la Administración ha seguido el procedimiento del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ningún reproche cabe hacer, por tanto, a este curso procedimental. Ciertamente es que las vicisitudes del presente caso podrían haber llevado a la Administración a dar satisfacción a la interesada mediante la revocación del acto combatido, al amparo del artículo 105.1 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyos requisitos también concurren. Sin embargo, en repetidas ocasiones ha indicado este Alto Cuerpo Consultivo que también cabe la revisión de oficio de los actos de gravamen o desfavorables (como por ejemplo en los dictámenes de 2 de junio de 2011, número 248/2011, y de 13 de septiembre de 2012 número 619/2012)”*.

En cuanto a los trámites procedimentales concretos seguidos en el presente expediente de revisión tramitado a instancia del propio Ayuntamiento de Ultzama, consta el informe jurídico emitido por la Secretaría del Ayuntamiento y el acuerdo plenario que contiene la propuesta favorable a la revisión de los 419 expedientes sancionadores relacionados con infracciones a la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial considerando, por tanto, que se han cumplimentado los trámites esenciales sin que, en este caso, el hecho de que no se haya dado traslado de los expedientes a los interesados para que formularan alegaciones, a la vista de la propuesta favorable a la anulación, pueda ser considerado defecto procedimental invalidante de clase alguna.

II.4ª. Procedencia de la revisión de oficio

La propuesta que formula el Ayuntamiento a este Consejo es favorable a la revisión al considerar, conforme con los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Administrativo de Navarra y doctrina del Tribunal Supremo,

que el Ayuntamiento de Ultzama carecía de competencia para tramitar expedientes e imponer sanciones por infracción de la TRLTC en la travesía de Lizaso al no ser vía urbana.

Este Consejo de Navarra, como ya se manifestó en el anterior dictamen 20/2020, comparte plenamente la argumentación que contiene la propuesta de revisión formulada por el Ayuntamiento de Ultzama, ya que la competencia municipal para imponer sanciones por infracción a las normas sobre tráfico y circulación de vehículos queda limitada exclusivamente a las vías urbanas [artículo 25.2.g) LBRL y artículos 7 y 84.4 TRLTC], por lo que siendo la travesía de Lizaso una vía titularidad de la Comunidad Foral de Navarra, el Ayuntamiento de Ultzama carece de competencia y, por consiguiente, los expedientes sancionadores y los boletines de denuncia tramitados, así como las sanciones impuestas, lo han sido por una entidad que carece de competencia para ello.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente el expediente de revisión de oficio relativo a 419 resoluciones sancionadoras tramitadas por la Alcaldía del Ayuntamiento de Ultzama, impuestas por exceso de velocidad en la localidad de Lizaso, al carecer manifiestamente de competencia para ello.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.