Expediente: 2/2021
Objeto: Revisión de actos nulos.
Dictamen: 5/2021, de 1 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 1 de marzo de 2021

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 13 de enero de 2021 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 499 resoluciones sancionadoras impuestas por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Noain (Valle de Elorz) por exceso de velocidad en la carretera NA-6002 Noain-Salinas, solicitado por el Ayuntamiento de Noain.

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.- Con fecha de 8 de octubre de 2020, se emitió a solicitud del Ayuntamiento de Noain (Valle de Elorz) informe jurídico de letrado con relación a las alegaciones formuladas en uno de los expedientes sancionadores tramitados por el citado Ayuntamiento con relación a una presunta infracción cometida por exceso de velocidad en la carretera NA-6002 Noain-Salinas de Pamplona, titularidad de la Comunidad Foral de Navarra y en la que se había instalado, mediante la correspondiente contratación efectuada por el citado Ayuntamiento, un radar láser en un tramo de velocidad limitada a 40 Km/h.

Según se indicaba en el informe en las referidas alegaciones se invocaba la falta de competencia del Alcalde para sancionar por haberse cometido la infracción en una carretera local titularidad de la Comunidad Foral de Navarra.

Consideraba el letrado informante que la falta de competencia del Alcalde era un motivo de nulidad de pleno derecho conforme a lo previsto en el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), por tratarse de un acto dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, y que el expediente debía ser sobreseído y archivado definitivamente.

Señalaba el informe que por informaciones facilitadas por el Ayuntamiento, había existido un considerable número de expedientes sancionadores incoados y tramitados, concluidos con imposición de sanciones a los conductores y en condiciones similares a las analizadas en el expediente de referencia; precisaba que tales sanciones estaban igualmente viciadas de nulidad de pleno derecho, siendo la “revisión de oficio regulada en el art. 106 de la Ley 39/2015” “el único cauce procedimental apto para declarar su nulidad y dejarlas sin efecto”, precisando previo dictamen favorable del Consejo de Navarra.

Por ello, concluía, que debía ponerse en marcha por iniciativa propia el cauce de revisión de oficio de las multas que hubieran devenido firmes y consentidas, que permitiría previo dictamen favorable del Consejo de Navarra, la declaración de nulidad de las mismas.

Segundo.- En el acta del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Noain (Valle de Elorz) de fecha 10 de noviembre de 2020, consta el acuerdo adoptado de aprobación del expediente de revisión de los expedientes de infracciones de tráfico por exceso de velocidad en la carretera de Salinas (campaña febrero-julio 2020).

En la parte expositiva del acuerdo se refleja que “el 27 de febrero de 2020 y los días 21, 23 y 25 de julio de 2020 por decisión achacable al Ayuntamiento de Noain (Valle de Elorz) se instaló radar láser en la «Carretera de Salinas», punto kilométrico sin identificar, pero en un tramo de velocidad limitada a 40 Km/h, detectándose un número muy considerable de vehículos que rebasaban el límite de velocidad señalado y procediendo el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento (…) a formular denuncia por exceso de velocidad”.

Se alude, asimismo, a las alegaciones formuladas por uno de los conductores denunciados, así como al informe de letrado emitido al respecto.

Se señala que se han recogido un total de 499 expedientes todos ellos concluidos y firmes, resultando que otros 666 expedientes se encuentran todavía en tramitación.

Consta, según se señala en el acuerdo, el certificado emitido por el Director del Servicio de Conservación del Departamento de Cohesión Social del Gobierno de Navarra, en el que se indica que la carretera en cuestión pertenece a la red local de carreteras de la Comunidad Foral de Navarra.

El acuerdo adoptado contiene un apartado de fundamentos jurídicos en el que se precisa que el Alcalde carece de competencias para formular denuncias de tráfico e imponer sanciones en ese tramo de carretera, lo que constituye un motivo de nulidad de pleno derecho conforme a lo previsto por

el artículo 47.1.b) de la LPACAP, por tratarse de órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

Se cita, asimismo, lo dispuesto por el artículo 109 de la LPACAP, indicando que cabría considerar el cauce de revisión de oficio de este precepto, pero se opta por mayor seguridad jurídica, objetividad, vinculación al precedente del dictamen 20/2020 del Consejo de Navarra y respeto al interés público, por acudir a la revisión de oficio prevista en el artículo 106 de la misma Ley.

En consecuencia, con todo ello, con acumulación de los 499 expedientes sancionadores y con propuesta de resolución de declaración de la procedencia de la revisión de oficio, se aprueba la solicitud de la emisión del preceptivo dictamen al Consejo de Navarra, notificándose el acuerdo a todos los interesados.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Noain (Valle de Elorz), 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 de Noain (Valle de Elorz), como consecuencia del exceso de velocidad registrado por diversos vehículos en la carretera de Salinas.

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 de oficio, 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, una propuesta de resolución que incluye las correspondientes declaraciones de nulidad de pleno derecho, 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.

Desde otro punto de vista, hemos de significar, tal y como hiciéramos en nuestro anterior dictamen 30/2020, de 23 de noviembre, que ningún obstáculo 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, 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 y tal y como se apunta en la fundamentación jurídica del acuerdo municipal de 10 de noviembre de 2020, 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.

Habiéndose optado finalmente por la revisión de oficio al amparo del artículo 106 de la LPACAP, cabe estimar que el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado correctamente, cumpliendo las exigencias establecidas por este precepto.

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

En cuanto al fondo del asunto, la revisión de oficio no tiene más objeto que el de declarar la nulidad de las sanciones impuestas por parte del Ayuntamiento de Noain (Valle de Elorz), por infracción de lo dispuesto por el artículo 21 del TRLTC en la carretera local NA-6002 Noain-Salinas de Pamplona.

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 cuyo 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 carretera titularidad de la Comunidad Foral de Navarra, entendiéndose que concurre la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.b) de la LPACAP.

Este Consejo de Navarra, como ya se manifestó en los anteriores dictámenes 20/2020 y 30/2020, comparte plenamente la argumentación que contiene la propuesta de revisión formulada por el Ayuntamiento de Noain (Valle de Elorz), 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 carretera NA-6002 Noain-Salinas de Pamplona una vía titularidad de la Comunidad Foral de Navarra, el Ayuntamiento de Noain (Valle de Elorz) 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.

En suma, este Consejo de Navarra comparte el criterio expresado en la propuesta de resolución de que procede la revisión de oficio de las 499 resoluciones sancionadoras recaídas por causa de nulidad de pleno derecho por estar ante resoluciones dictadas por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente el expediente de revisión de oficio relativo a 499 resoluciones sancionadoras tramitadas por el Ayuntamiento de Noain (Valle de Elorz), impuestas por exceso de velocidad en la carretera NA-6002 Noain-Salinas de Pamplona, al carecer manifiestamente de competencia para ello.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.