

**Expediente:** 10/2005

**Objeto:** Recurso extraordinario de revisión interpuesto contra el acuerdo del Gobierno de Navarra, de 28 de julio de 2003, por el que se estima parcialmente el recurso de alzada interpuesto, con fecha 7 de abril de 2003, contra Orden Foral 113/2003, de 29 de enero, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se le sanciona por infracción de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus hábitats.

**Dictamen:** 13/2005, de 18 de abril

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 18 de abril de 2005,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta**

Ha tenido entrada en este Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra del día 8 de marzo de 2005 en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN) modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba la emisión del preceptivo dictamen por este Consejo sobre la propuesta de resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por “...” contra acuerdo del Gobierno de Navarra adoptado en sesión celebrada el 28 de julio de 2003,

tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 14 de febrero de 2005.

### **I.2ª. Antecedentes de hecho**

Del contenido del expediente que le ha sido facilitado a este Consejo se deducen lo siguientes antecedentes:

1. El Consejero del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, mediante Orden Foral 1455, de 26 de septiembre de 2002, a la vista del acta de Inspección del Guarderío de Medio Ambiente, *ordenó “incoar expediente sancionador a ..., por presunta infracción a la Ley Foral 2/1993, de 5 de febrero, de Protección de Gestión de la Fauna Silvestre y sus hábitats”* (en adelante, LFPFS) designando, al propio tiempo, instructor del expediente.
2. El Instructor del expediente, con fecha 26 de septiembre de 2002, formuló el oportuno pliego de cargos. En el mismo se hacía constar como denunciado “...”. Fecha y lugar de la infracción el 14 de mayo de 2002 y “Erdozain-Akotain-Liberri, Lónguida”. Como hechos denunciados “la realización de vertidos fuera de las zonas previstas en el proyecto; modificación de trazados de regatas o acequias, así como realización de cortes en arroyos, barrancos y ríos, sin haber hecho rescate previo de la fauna piscícola afectada”. Como preceptos infringidos el artículo 111.5 en relación el 33.1 de la LFPFS, en cuanto a la necesidad de informe o autorización favorable del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda para cualquier plan o proyecto de obra que implique transformación del espacio rural. Se propone como sanción la imposición de multa de 6.010 euros, *“de conformidad con los artículos 114 a) y 100, de la LFPFS”*, y como sanciones accesorias, sin perjuicio de la sanción propuesta, el infractor debería reparar el daño causado, mediante la restauración, en la medida de lo posible, del medio natural al ser y estado previos al hecho de producirse la agresión. Finalmente se señala como

órgano competente para resolver el expediente al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en virtud del artículo 98.1 de la LFPFS.

3. La notificación de los citados orden foral y pliego de cargos se efectuó a ... el día 2 de octubre de 2002, y a la ...l el 19 de noviembre de 2002.
4. Por Orden Foral 0113, de 29 de enero de 2003, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se sancionó a “..., N.I.F. ..., con una multa de 6.010 euros por la infracción cometida, de conformidad con el artículo 114 a) y 100 de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats, sin perjuicio de la reducción de aquélla que pudiera acordarse conforme a lo establecido en el artículo 106 de la misma Ley Foral”, y, sin perjuicio de dicha sanción, a reparar el daño causado, mediante “la restauración del medio natural al ser y estado previos al hecho de producirse la agresión”.

Esta resolución fue notificada a la ... el día 6 de marzo de 2003.

5. Contra dicha resolución ..., mediante escrito de 3 de abril de 2003, interpuso recurso de alzada ante el Gobierno de Navarra (Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda), aduciendo, como “*cuestión procedimental previa*”, la prescripción de la infracción.
6. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 28 de julio de 2003, acordó estimar parcialmente el recurso de alzada interpuesto, reduciendo la cuantía de la multa a 4.000 euros y anulando la exigencia de la restauración de la realidad alterada.

El citado acuerdo fue notificado, en forma, a ..., con fecha 4 de noviembre de 2003.

7. ..., mediante escrito de 15 de diciembre de 2003, que tuvo entrada en el Registro del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación

del Territorio y Vivienda el día 30 de los mismos mes y año, interpuso recurso extraordinario de revisión “de acuerdo a los artículos 108, 118 y 119 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), modificada por la Ley 4/1999, contra la Resolución del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, por la que se estima parcialmente el Recurso de Alzada interpuesto por ..., N.I.F. ..., contra la Orden Foral 113/2003, por la que se sanciona por la comisión de una infracción a la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats” solicitando “se acuerde la procedencia del mismo y se dicte resolución por la que se declare la nulidad del acto administrativo impugnado, y resuelva el fondo de la cuestión, de conformidad con todo lo expuesto, estimando en su totalidad el Recurso de Alzada interpuesto con fecha 7 de abril de 2003, y en consecuencia la prescripción de la infracción en el expediente sancionador nº 382/02”.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El objeto del presente dictamen, recabado por el Presidente del Gobierno de Navarra, está constituido por el recurso extraordinario de revisión interpuesto por ..., contra acuerdo del Gobierno de Navarra por el que se estima parcialmente el recurso de alzada interpuesto, a su vez, por la misma contra Orden Foral 113, de 29 de enero de 2003, por la que se le impuso una multa de 6.010 euros y se le requirió para que, en la medida de lo posible, restaurara el medio natural al ser y estado previos al hecho de producirse la agresión.

La petición de dictamen se fundamenta en el artículo 16 de la LFCN, conforme a la redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre,

en cuyo número 1, letra h), contempla la intervención preceptiva del Consejo de Navarra en los recursos extraordinarios de revisión.

En consecuencia, tratándose de dictaminar sobre un recurso extraordinario de revisión, el dictamen de este Consejo es preceptivo.

## **II.2ª. Características del recurso extraordinario de revisión**

La LRJ-PAC dispone, en su artículo 108, que *“contra los actos firmes en vía administrativa, sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 118.1”*.

Los artículos 118 y 119 de la LRJ-PAC regulan dicho recurso extraordinario, que se interpone ante el órgano administrativo que dictó el acto firme en vía administrativa, por los tasados motivos establecidos en el artículo 118.1, en el plazo determinado en el artículo 118.2 y sin perjudicar el derecho de los interesados a instar la revisión de oficio o la rectificación de errores (artículo 118.3), previéndose un trámite de inadmisión (artículo 119.1).

De esta regulación legal resulta que el recurso administrativo de revisión es extraordinario en un doble sentido, pues se interpone contra actos firmes en vía administrativa y sólo procede cuando concurren motivos tasados. De ahí que no pueda convertirse en un cauce para recurrir un acto por cualesquiera argumentaciones y motivos, pues ello desnaturalizaría su carácter extraordinario, de suerte que es una vía especial para impugnar actos firmes en vía administrativa cuando concurra alguna de las causas taxativamente fijadas en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC. Por ello, su interpretación, así como la de los motivos en que procede, ha de ser estricta, para evitar que se convierta en vía ordinaria de impugnar los actos administrativos transcurridos los plazos al efecto establecidos. Así lo ha entendido en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo (entre otras, en sus sentencias de 28 de julio de 1995 y 9 de junio de 1999), y así lo ha subrayado igualmente este Consejo en ocasiones anteriores (dictámenes 18 y 26/2000, 35, 39 y 44 de 2002, 39/2003 y 37/2004).

La competencia para resolver el recurso extraordinario corresponde al mismo órgano que dictó el acto recurrido, debiendo éste pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre la cuestión de fondo resuelta por el acto recurrido (artículo 119.2), entendiéndose desestimado por el transcurso de tres meses (artículo 119.3).

No se contempla expresamente en los artículos 118 y 119 LRJ-PAC, a salvo concretos extremos a los que ya nos hemos referido, el procedimiento administrativo que deba seguirse en la instrucción y resolución de los recursos de revisión, por lo que resultarán aplicables directamente los principios generales que, para los recursos administrativos, se contienen en los artículos 107 y siguientes LRJ-PAC. De ellos resulta que debe otorgarse audiencia a los interesados *“cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario”*, que no es circunstancia aquí concurrente en cuanto que en la instrucción del procedimiento no se han tenido en cuenta hechos o documentos distintos de aquellos alegados y presentados por la recurrente.

### **II.3ª. Sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión y la cuestión resuelta por el acto administrativo objeto de recurso**

La ... ha interpuesto –repetimos- recurso extraordinario de revisión contra acuerdo del Gobierno de Navarra, de 28 de julio de 2003, por el que se estimó parcialmente el recurso de alzada interpuesto por aquélla contra la Orden Foral 113/2003, de 29 de enero, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se le sancionó por infracción de la LFPFS.

A la vista de las circunstancias concurrentes en el supuesto sometido a nuestro dictamen, debe señalarse, en primer lugar, que el mismo resulta admisible toda vez que se interpone contra un acto administrativo firme en vía administrativa al haberse desestimado parcialmente, en su día, el recurso de alzada formulado, que ha sido interpuesto por persona legitimada, en cuanto directamente afectada por el acto que aquí se recurre, y en plazo, al no haber transcurrido el máximo establecido en el artículo

118.2 LRJ-PAC, correspondiendo su resolución al mismo órgano que dictó el acto impugnado, esto es al Gobierno de Navarra.

En cuanto a la procedencia de la estimación del recurso extraordinario de revisión sólo cabe cuando concurra alguna de las causas previstas en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC. Y a este respecto, en la propia propuesta de resolución se reconoce que, en el acuerdo recurrido, el Gobierno de Navarra incurrió, al estimar parcialmente el recurso de alzada, en un error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente, reconocimiento que, a juicio de este Consejo, es acorde con las conclusiones a las que se llega del análisis de los antecedentes obrantes en el expediente administrativo, que reflejan que, debido a un error en la identificación de la empresa presuntamente responsable de los hechos imputados en el procedimiento sancionador, cuando se notificó la incoación del expediente a la ..., ahora recurrente, fue el 19 de noviembre de 2002, no el 2 de octubre como erróneamente se hace constar en el acuerdo del Gobierno de Navarra recurrido. El Gobierno de Navarra incurrió, por tanto, en un error de hecho, que resulta de los propios documentos incorporados al expediente, al resolver, estimándolo parcialmente, el recurso de alzada interpuesto por ....

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 119 de la LRJ-PAC, el órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión deberá pronunciarse no sólo sobre la procedencia del mismo, sino que deberá hacerlo también, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

La empresa recurrente viene, en esencia, a alegar en el recurso extraordinario de revisión examinado que el Gobierno de Navarra (el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, dice la recurrente) en el fundamento de derecho cuarto de su acuerdo, de 4 de agosto de 2003, resolviendo el recurso de alzada, rechaza la prescripción de la acción para sancionar alegada partiendo del hecho -erróneo- de que la notificación de la Orden Foral de incoación del expediente sancionador a la empresa también ahora

recurrente se efectuó el 20 de octubre del año 2000. Se dice en el acuerdo recurrido que, incoado el expediente mediante acta de inspección y comprobación real por el Departamento de Medio Ambiente de fecha 14 de mayo del año 2002, cuando, con fecha 20 de octubre de 2002, se produce la notificación a la ... no han transcurrido más que 5 meses y 6 días. Sin embargo como ya ha quedado expuesto y se reconoce en la propuesta de resolución, la fecha real de la notificación a la empresa recurrente “se realizó” el 19 de noviembre de 2002.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 104.1 de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus hábitats, las infracciones administrativas contra lo dispuesto en la misma, cuando se califiquen como leves, prescriben a los seis meses. Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del mismo precepto legal, el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido, y se interrumpirá por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador. En idéntico sentido se pronuncia el artículo 132.2 de la LRJ-PAC.

Partiendo de la premisa, menos favorable para la empresa sancionada, de que el plazo de prescripción se hubiera iniciado el día 14 de mayo de 2002, fecha en que se levantó el acta de inspección y comprobación real por parte del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda de la infracción cometida, el plazo de prescripción de los seis meses señalado para las infracciones tipificadas como leves, como lo es en el pliego de cargos formulado en su día la atribuida a la recurrente, finalizó, al no haberse producido ninguna circunstancia interruptora del mismo, el día 14 de noviembre de 2002.

Por consiguiente, el acuerdo del Gobierno de Navarra, de 28 de julio de 2003, por el que se estimó parcialmente el recurso de alzada interpuesto por ... debió haber estimado la existencia de la prescripción de la acción para sancionar invocada. Sin embargo no lo hizo, incurriendo en un error que resulta de los propios documentos obrantes en el expediente, por lo que



procede, a juicio de este Consejo, estimar el recurso de revisión dictaminado.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el recurso extraordinario de revisión examinado debe estimarse, por lo que procede anular la sanción impuesta al haber prescrito la infracción.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.