

**Expediente:** 35/2015

**Objeto:** Recurso de revisión frente a resolución del Tribunal Administrativo de Navarra.

**Dictamen:** 35/2015, de 1 de diciembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 1 de diciembre de 2015,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, don Alfredo Irujo Andueza, Consejero–Secretario, y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y doña Socorro Sotés Ruiz,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 27 de octubre de 2015 tuvo entrada en este Consejo un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión contra resolución 1931, de 20 de junio de 2014, del Tribunal Administrativo de Navarra.

A la petición de dictamen se acompaña el expediente administrativo instruido para resolver el recurso de revisión interpuesto, en el que consta el escrito de interposición, la audiencia del Ayuntamiento interesado y la propuesta de resolución formulada por el Tribunal Administrativo de Navarra, además de las actuaciones seguidas en el recurso de alzada, que dio lugar a la resolución del Tribunal Administrativo objeto del recurso extraordinario de revisión que motiva nuestro dictamen.

## **I.2ª. Antecedentes de hecho**

De la información resultante del expediente facilitado a este Consejo y de la documentación que lo integra pueden destacarse los siguientes hechos y actuaciones principales:

1. Con fecha 6 de marzo de 2014 se formalizó recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra por parte de doña... contra resolución de 21 de febrero de 2014 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Olite desestimatoria del recurso de reposición contra providencia de embargo de fecha 10 de enero de 2014 sobre reclamación en vía ejecutiva del importe de una multa de tráfico. La interesada alegaba que no se le notificó la resolución sancionadora, que dicha sanción no había adquirido firmeza, que no se le notificó adecuadamente la providencia de apremio y que la acción para sancionar estaba prescrita por transcurso del plazo establecido legalmente.

2. El Ayuntamiento de Olite en su informe al anterior recurso de alzada adujo que, de acuerdo con el artículo 85.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (en adelante, LSV), la denuncia en el presente caso surtía efecto de acto resolutorio y que, una vez firme, podía ejecutarse con base en el artículo 90 de la LSV; que la providencia de apremio, tras dos intentos infructuosos de notificación, fue objeto de notificación edictal en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de Olite y de publicación en el Boletín Oficial de Navarra, por lo que se ha cumplido el artículo 59 de la 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); y que no se aprecia la prescripción de la sanción al no haber transcurrido el plazo de cuatro años fijado en el artículo 92.4 de la LSV dadas las interrupciones habidas.

3. Mediante resolución número 1931, de 20 de junio de 2014, el Tribunal Administrativo de Navarra acordó inadmitir el anterior recurso de alzada interpuesto por doña... contra resolución de 21 de febrero de 2014 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Olite, por considerarlo presentado fuera de plazo, ya que el acto impugnado había sido notificado el 3 de febrero de 2014 y el

recurso se había interpuesto el 6 de marzo de 2014.

4. Mediante escrito de fecha 14 de agosto de 2014, la interesada solicitó la revisión de oficio de la resolución de 20 de junio de 2014 del Tribunal Administrativo de Navarra al amparo de lo dispuesto en el artículo 102 de la LRJ-PAC, alegando que el acto impugnado del Ayuntamiento de Olite le había sido notificado el 3 de marzo de 2014 y que la resolución cuya revisión de oficio solicitaba se había dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido.

5. El Tribunal Administrativo de Navarra, por resolución número 2971, de 6 de octubre de 2014, inadmitió a trámite la solicitud de revisión de oficio al considerar que dicha solicitud carecía manifiestamente de fundamento por basarse en la causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, ya que era evidente que su resolución de 20 de junio de 2014 se había dictado tras la total y correcta prosecución del procedimiento establecido reglamentariamente. No obstante, indicó a la interesada que el error material padecido al dictarse la reiterada resolución de 20 de junio de 2014 podía ser susceptible de fundamentar un recurso extraordinario de revisión.

6. Con fecha 16 de octubre de 2014, doña... interpuso recurso extraordinario de revisión contra la referida resolución número 1931, de 20 de junio de 2014, del Tribunal Administrativo de Navarra, por estimar que la inadmisión decretada no era correcta puesto que la alzada fue presentada en plazo, toda vez que la desestimación del recurso de reposición por el Ayuntamiento de Olite le fue notificada el 3 de marzo de 2014.

7. Por providencia de 27 de octubre 2014, el Tribunal Administrativo acordó dar traslado al Ayuntamiento de Olite del anterior recurso extraordinario de revisión y concederle un plazo de diez días hábiles para que pudiera formular escrito de alegaciones.

El Ayuntamiento de Olite, mediante escrito de fecha 12 de noviembre de 2014, indicó que en su momento remitió al Tribunal Administrativo copia del expediente e informe en defensa del acto impugnado, no teniendo nada más que aportar en relación con el contenido del recurso extraordinario de revisión

presentado por la interesada.

8. El Tribunal Administrativo de Navarra, en providencia de 15 de enero de 2015, señaló que, examinado el expediente, advertía que en el índice de documentos del expediente remitido para el recurso de alzada consta “Exposición en el tablón de Edictos del Ayuntamiento de Donostia” y, sin embargo, lo cierto es que, aunque consta el texto del edicto remitido a ese Ayuntamiento (folio 7), el folio 8 no es la acreditación de la publicación en el Tablón Municipal de Donostia, sino un escrito del Ayuntamiento de Donostia que remite al de Olite un documento que es el recurso de reposición; así como que consta en el expediente documento en el que aparecen los dos intentos de notificación de la providencia de apremio, pero no consta si se depositó aviso de llegada en el buzón de la destinataria. Por tanto, requiere al Ayuntamiento de Olite para que remita los siguientes documentos: documento acreditativo de la publicación de la denuncia en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de Donostia y documento acreditativo de que tras los dos intentos de notificación de la providencia de apremio, se depositó aviso de recibo en el buzón del destinatario.

9. Con fecha 20 de octubre de 2015 la Presidenta del Tribunal Administrativo de Navarra remite escrito a la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que adjunta propuesta de resolución en la que considera procedente el recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña... contra resolución de 21 de febrero de 2014 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Olite desestimatoria del recurso de reposición planteado frente a providencia de embargo de fecha 10 de enero de 2014 dictada en reclamación ejecutiva del importe de una multa de tráfico; y en cuanto al fondo del asunto, resuelve estimar el recurso de alzada por ser el acto impugnado contrario a Derecho.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El presente dictamen tiene por objeto el examen del recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña... contra la resolución número 1931, de 20 de junio de 2014, del Tribunal Administrativo de Navarra, que inadmitió el recurso

de alzada por ella interpuesto contra resolución de 21 de febrero de 2014 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Olite desestimatoria del recurso de reposición planteado frente a providencia de embargo de fecha 10 de enero de 2014 dictada en reclamación ejecutiva del importe de una multa de tráfico, al considerarlo presentado fuera de plazo.

La petición de dictamen se fundamenta en el artículo 16.1.h) de la LFCN, en el que se contempla la intervención preceptiva del Consejo de Navarra en los recursos extraordinarios de revisión. En el presente supuesto se somete a nuestro dictamen una propuesta de resolución que se pronuncia sobre la procedencia de un recurso extraordinario de revisión, al apreciar el órgano competente que concurre, de acuerdo con lo alegado por la interesada, la existencia de un error de hecho que resulta de los documentos existentes en el expediente, por lo que, tratándose de dictaminar sobre un recurso extraordinario de revisión, nuestro dictamen 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 concorra 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).

Como ya dijimos en nuestros dictámenes 4/2006, de 30 de enero y 17/2010, de 12 de abril, 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, lo que 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 ha de ser estricta, para evitar que se convierta en vía ordinaria para 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 67/2003, 43/2004 y 1 y 27 de 2005, entre otros).

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 LRJ-PAC), entendiéndose desestimado por el transcurso de tres meses (artículo 119.3 LRJ-PAC).

No se contempla expresamente en los artículos 118 y 119 de la 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 resultan aplicables directamente los principios generales que, para los recursos administrativos, se contienen en los artículos 107 y siguientes de la LRJ-PAC. De ellos se desprende que debe otorgarse audiencia a los interesados, máxime cuando existan otros interesados distintos del recurrente, a los que “se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente”, según dispone el apartado 2 del artículo 112 de la LRJ-PAC.

Al respecto, consta en el expediente administrativo que el Tribunal Administrativo de Navarra ha otorgado trámite de audiencia al Ayuntamiento de Olite para hacer las alegaciones que estimara oportunas, que fue evacuado por éste manifestando que no tiene nada más que aportar en relación con el contenido de la revisión presentada por la interesada.

### **II.3ª. Sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión**

Doña... ha interpuesto recurso extraordinario de revisión frente a la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra número 1931, de 20 de junio

de 2014, por la que se acordó inadmitir su recurso de alzada contra resolución de 21 de febrero de 2014 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Olite, por considerarlo presentado fuera de plazo. La recurrente alega que el recurso de alzada fue presentado en plazo, ya que la desestimación del recurso de reposición por el Ayuntamiento de Olite le fue notificada el 3 de marzo de 2014.

A la vista de las circunstancias concurrentes en el supuesto sometido a nuestro dictamen, debe señalarse, en primer lugar, que el mismo resulta admisible puesto que se interpone contra un acto administrativo firme en vía administrativa; por persona legitimada, en cuanto directamente afectada por el acto que aquí se recurre; y en plazo, al no haber transcurrido el plazo máximo establecido en el artículo 118 de la LRJ-PAC, correspondiendo su resolución al mismo órgano que dictó el acto impugnado, es decir, al Tribunal Administrativo de Navarra (artículos 118, inciso inicial del apartado 1 y apartado 2, y 119.1 LRJ-PAC).

Por otra parte, en cuanto a su procedencia, el recurso extraordinario de revisión sólo cabe cuando concurra alguna de las causas previstas en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Si bien la interesada no invocó formalmente en su escrito ninguna de las causas previstas en el citado artículo 118.1 de la LRJ-PAC, el motivo esgrimido se refiere al supuesto contemplado en la primera de las circunstancias previstas en el número 1 del artículo 118 de la LRJ-PAC, según la cual procederá el recurso de revisión contra los actos “que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”, cuya concurrencia, por otra parte, viene a admitirse por el Tribunal Administrativo de Navarra en la propuesta de resolución del recurso extraordinario de revisión dictaminado.

Como hemos dicho repetidamente, nos encontramos ante un precepto excepcional de interpretación estricta, que no puede convertirse en un cauce para recurrir un acto por cualesquiera argumentaciones y motivos.

Sin embargo en este caso, y según resulta de los antecedentes obrantes en el expediente administrativo, es evidente, y así se reconoce en la propuesta

de resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, que en la resolución impugnada se incurrió en un manifiesto error de hecho. Dice así este Tribunal: “De los documentos que obran en el expediente se comprueba que si bien consta estampillada la fecha de «3-FEB-2014» en la casilla prevista para la firma del receptor en el documento del servicio de correos, la realidad es que por la fecha de la propia resolución (21-2-2014) y la fecha del sello del servicio de correos (3-3-2014), puede deducirse que la recepción de la resolución municipal fue en realidad el 3 de marzo de 2014; luego la presentación del recurso de alzada contra el acto municipal (6-3-2014) se efectuó dentro del plazo de un mes previsto para la interposición del recurso de alzada. En definitiva, el Tribunal Administrativo de Navarra ha incurrido en un error de hecho, lo cual supone declarar procedente el recurso extraordinario de revisión y entrar a conocer del fondo del asunto planteado en el recurso de alzada interpuesto por doña...”.

Por tanto, concurre en este caso un manifiesto y admitido error sobre la notificación del acto impugnado en alzada y, por tanto, del día inicial del plazo para la interposición de dicho recurso, declarándose por la resolución aquí recurrida la inadmisibilidad del recurso de alzada cuando éste había sido realmente presentado dentro de plazo según resulta del propio expediente administrativo.

Por ello, el Consejo de Navarra entiende, coincidiendo con la propuesta de resolución del Tribunal Administrativo, que el presente recurso extraordinario de revisión es procedente por concurrir la circunstancia 1ª del artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Al haber concluido en la procedencia del recurso de revisión interpuesto, debe tenerse en cuenta que el artículo 119.2 de la LRJ-PAC establece que “el órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido”.

Como se ha reseñado, la interesada en su recurso de alzada contra la providencia de embargo alegó que no se le notificó la resolución sancionadora, que dicha sanción no había adquirido firmeza, que no se notificó



adecuadamente la providencia de apremio y que la acción para sancionar estaba prescrita por transcurso del plazo establecido legalmente (sin concretar cuál es dicho plazo. Y, en cambio, el Ayuntamiento de Olite informó que la denuncia en el presente caso surtió efecto de acto resolutorio que, una vez firme, podía ejecutarse; que la providencia de apremio, tras dos intentos infructuosos de notificación, fue objeto de notificación edictal en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de Olite y de publicación en el Boletín Oficial de Navarra, por lo que se había cumplido el artículo 59 de la LRJ-PAC; y que no se apreciaba la prescripción de la sanción al no haber transcurrido el plazo de cuatro años fijado en el artículo 92.4 de la LSV dadas las interrupciones habidas.

La propuesta de resolución formulada por el Tribunal Administrativo, tras enmendar el error incurrido en cuanto a la notificación, se refiere a los motivos de oposición admisibles contra actos formulados en un procedimiento de apremio conforme al artículo 128 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria (desde ahora, LFGTN) y al régimen sancionador fijado en la citada LSV (en la redacción dada por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre), entendiéndose que, si concurren los requisitos y condiciones previstos en el reiterado artículo 81.5 de la LSV, el legislador ha otorgado un efecto resolutorio *ope legis* al inicial acto de trámite que constituye una denuncia formulada en materia de tráfico, si bien debe diferenciarse dicho efecto resolutorio de la posibilidad de abrir de manera adecuada el procedimiento ejecutivo de una multa en materia de tráfico. De suerte que, para poder constituirse válidamente en liquidación-sanción que permita el correcto inicio de la vía ejecutiva, las denuncias, además de otorgar claramente al interesado un período de pago voluntario, advertirle del inicio del período ejecutivo en caso de impago e informarle de los medios de impugnación que contra dicho acto resolutorio dispone, deben ser correctamente notificadas. Y, a la vista de los datos obrantes en el expediente, considera que la denuncia no fue correctamente notificada a la interesada al no constar publicado el edicto en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de San Sebastián como resultaba preceptivo, lo que le priva del efecto legal de acto resolutorio y finalizador del procedimiento y sin él la vía de apremio iniciada por el Ayuntamiento deviene contraria a Derecho y nula por carecer de base y fundamento suficiente, así como ello provoca

también la prescripción de la infracción por el transcurso de los tres meses previstos en el artículo 92.1 de la LSV para las infracciones leves. A ello añade que, de acuerdo con la doctrina recogida en las sentencias judiciales que cita, la falta de acreditación de que se dejara aviso de llegada en el buzón de la interesada de los intentos de notificación de la providencia de apremio supone la ineficacia de la publicación del acto en el diario oficial, por lo que no cabe aceptar que la notificación de la providencia de apremio se realizara legalmente en este caso.

Pues bien, compartimos también en cuanto al fondo la referida propuesta, ya que frente a la providencia de embargo se han opuesto motivos de oposición admisibles de acuerdo con el artículo 128 de la LFGTN y, en concreto, no se ha cumplido la exigencia de que, ante la imposibilidad de practicar la notificación personal intentada, la notificación de la denuncia se hiciera por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio, este caso de Donostia-San Sebastián (artículo 59.5 LRJ-PAC), y ha de estimarse defectuosa la notificación de la providencia de apremio ante la falta de aviso en el buzón de la interesada de los intentos de notificación.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, el recurso de revisión interpuesto por la interesada es procedente y debe estimarse, debiendo el Tribunal Administrativo de Navarra dictar una nueva resolución en la que, dejando sin efecto su anterior Resolución de 1931, de 20 de junio de 2014, estime el recurso de alzada interpuesto por ella frente a la resolución de 21 de febrero de 2014 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Olite.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que es procedente el recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña... contra resolución 1931, de 20 de junio de 2014, del Tribunal Administrativo de Navarra, que inadmitió su recurso de alzada contra la resolución de 21 de febrero de 2014 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Olite desestimatoria del recurso de reposición planteado frente a providencia de embargo de fecha 10 de enero de 2014 dictada en reclamación ejecutiva del importe de una multa de tráfico; y en cuanto al fondo del asunto, debe estimarse el recurso de alzada por ser el acto impugnado

contrario a Derecho.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.