

**Expediente:** 23/2002

**Objeto:** Recurso de revisión interpuesto contra sanción impuesta por la Alcaldía de Pamplona.

**Dictamen:** 25/2002, de 30 de mayo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 30 de mayo de 2002,

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

siendo Ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 12 de abril de 2002 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo solicitado por la Alcaldesa en funciones del Ayuntamiento de Pamplona, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.h) de dicha Ley Foral, sobre dos recursos de revisión interpuestos por "... " contra sendas sanciones impuestas por Resoluciones de dicha Alcaldía, de 22 de agosto de 2000 (así se identifica en la solicitud de dictamen, aunque realmente la fecha de la resolución es 24 de agosto de 2000), y del Concejal Delegado de Medio Ambiente y Sanidad, de 29 de agosto de 2000, por composición no correcta de muestras de longaniza extra y de salchichón extra marca "...".

El presente dictamen aborda el recurso de revisión interpuesto contra la sanción impuesta por la Alcaldía con fecha 24 de agosto de 2000.

El día 22 de marzo, el Presidente del Consejo de Navarra solicitó al Presidente del Gobierno de Navarra la subsanación de algunas deficiencias observadas en el expediente, de acuerdo con lo establecido en los artículos 23 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra y 29.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero (desde ahora ROFCN).

El día 6 de mayo de 2002 fue remitida por el Presidente del Gobierno de Navarra la documentación complementaria solicitada, quedando de este modo el expediente completo, aunque hay que señalar que el órgano del que procede la consulta ha incumplido lo dispuesto por el artículo 28.4 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, donde se dispone que "todos los documentos aportados han de ser numerados y estarán precedidos de un índice para su ordenación y adecuado manejo".

En el expediente figuran, entre otros, los siguientes documentos:

1. Acta número 32, de 20 de febrero de 2000, del servicio de Inspección Alimentaria del Ayuntamiento de Pamplona, de toma de muestras de "salchichón extra ..." para su posterior análisis en el laboratorio municipal.
2. Dictamen, de 6 de marzo de 2000, del Laboratorio Municipal del Ayuntamiento de Pamplona, sobre una muestra de salchichón extra del acta número 32.
3. Acuerdo, de 13 de abril de 2000, del Concejal Delegado de Medio Ambiente y Sanidad del Ayuntamiento de Pamplona, por el que se incoa expediente sancionador 40/371/2000 a "..." (...), por supuesta infracción leve tipificada en el artículo 27 de la Ley Foral 10/1990, de Salud, en su remisión al artículo 35 de la Ley 14/1986, General de Sanidad; anexo IV del Real Decreto 145/1997, de 31 de enero, por el que se aprueba la lista positiva de aditivos distintos de colorantes y edulcorantes para su uso en la elaboración de

productos alimenticios; Orden de la Presidencia de 7 de febrero de 1980 por la que se aprueba la norma de calidad para los productos cárnicos embutidos crudos-curados en el mercado interior; y la Orden de 13 de enero de 1986, por la que se aprueba la lista positiva de aditivos y otros productos para uso en la elaboración de los productos cárnicos embutidos crudos-curados y para tratamiento en superficie de los mismos.

4. Alegaciones al expediente 40/371/2000 presentadas por "... " con fecha 15 de mayo de 2000.
5. Resolución 16/MA de expediente 40/371/2000, de 24 de agosto de 2000, de la Alcaldía de Pamplona, por la que se acuerda imponer sanción de 125.000 pesetas a "... "
6. Recurso de alzada, de fecha 25 de septiembre de 2000, presentado por "... " contra la resolución anterior.
7. Resolución 46/MA, de 11 de diciembre de 2000, de la Alcaldía de Pamplona, por la que se desestima el recurso "... " contra la Resolución 16/MA.
8. Informe de 22 de junio de 2001 del Subdirector General de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Sanidad y Consumo, emitido a solicitud del Ayuntamiento de Pamplona, en el que se confirma la interpretación de la norma sobre adición de fosfatos que propugna la entidad sancionada.
9. Escrito de 10 de septiembre de 2001 de "... " solicitando la revisión de la sanción.
10. Propuesta de resolución del recurso de revisión.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (ROFCN), con excepción de la remisión de un índice de los documentos para su adecuado manejo.

## **I.2ª. Antecedentes de hecho**

El día 20 de febrero de 2000, un funcionario del servicio de Inspección Alimentaria del Ayuntamiento de Pamplona se personó en el establecimiento de embutidos propiedad de D<sup>a</sup> ..., situado en el polígono de Landaben (Rastro) y tomó muestras, por triplicado, de salchichón extra "... (acta número 32), para su posterior análisis en el laboratorio municipal, donde se apreció la presencia de fosfatos en proporción de 9107 ppm P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>, y de hidroxiprolina en proporción de 0,8 % sss.

A la vista del análisis, el servicio de Inspección Alimentaria del Ayuntamiento de Pamplona elaboró informe de fecha 13 de marzo de 2000 en el que propuso iniciar expediente sancionador a la entidad "... (...).

Como consecuencia de los informes citados se acordó la incoación del expediente sancionador número 40/371/2000 por supuesta infracción administrativa tipificada como leve en el artículo 27 de la Ley Foral 10/1990, de Salud, que remite al artículo 35 de la Ley 14/1986, General de Sanidad, por incumplimiento de la normativa sobre aditivos de productos alimenticios, contenida en el apartado F del anejo VI de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 7 de febrero de 1980 por la que se aprueba la norma de calidad para los productos cárnicos embutidos crudos-curados en el mercado interior, y el anexo IV del Real Decreto 145/1997, de 31 de enero, por el que se aprueba la lista positiva de aditivos distintos de colorantes y edulcorantes para su uso en la elaboración de productos alimenticios, así como sus condiciones de utilización, que especifica lo dispuesto en el artículo 6 del anejo I de la Orden de la Presidencia de 7 de febrero de 1980 mencionada, y la Orden de 13 de enero de 1986, por la que se aprueba la lista positiva de aditivos y otros productos para uso en la elaboración de los productos cárnicos embutidos crudos-curados y para tratamiento en superficie de los mismos.

La interesada formuló alegaciones en las que se contenían las siguientes manifestaciones principales:

1. Que la empresa jamás añada cortezas de cerdo u otras sustancias que puedan incrementar el nivel de hidroxiprolina y el resultado del

análisis puede deberse a los tendones que tiene la carne, defecto que ya ha sido subsanado por cambio de proveedor.

2. Que la cantidad de fosfatos añadidos por la empresa al producto analizado es el 50% de lo reglamentariamente permitido; que con el paso del tiempo el producto pierde humedad y ello hace subir el nivel de fosfatos; y que la Comunidad de Castilla y León efectúa análisis bimensuales en la empresa y nunca se han sobrepasado los límites establecidos.

Los argumentos de la empresa no convencieron al Ayuntamiento de Pamplona, de forma que la Alcaldía acordó imponer a "... " una sanción de 125.000 pesetas, mediante Resolución de 24 de agosto de 2000. Esta resolución fue notificada por correo certificado con acuse de recibo y fue entregada a la interesada el día 31 de septiembre de 2000. En el documento de notificación se dice literalmente lo siguiente:

“Contra esta resolución cabe interponer optativamente uno de los siguientes recursos:

- Recurso de reposición ante el mismo órgano autor del acto en el plazo de un mes a partir del día siguiente al de notificación de esta resolución.
- Recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo en el plazo de dos meses desde el día siguiente al de notificación de esta resolución; o bien,
- Recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra dentro del mes siguiente a la fecha de notificación de esta resolución.”

El día 25 de septiembre de 2000 la interesada impugnó la resolución citada, manifestando en el escrito presentado al efecto que se hace uso "del recurso de ALZADA que me concede el Excmo. Ayuntamiento de Pamplona". Lo cierto es que, haya sido ofrecido o no el recurso de alzada en la cédula de notificación de la resolución impugnada, dicha resolución es

susceptible de recurso de alzada, de conformidad con el artículo 333 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, recurso que ha de ser conocido y resuelto por el Tribunal Administrativo de Navarra.

Siguiendo el orden cronológico de los acontecimientos que podemos verificar en el expediente, a continuación intervino la Secretaría Técnica del Área de Medio Ambiente y Sanidad del Ayuntamiento de Pamplona para informar y recomendar la desestimación del "recurso de reposición" presentado por la sociedad sancionada.

La Alcaldía resolvió de acuerdo con el informe de la Secretaría Técnica y, en consecuencia, desestimó el "recurso de reposición" interpuesto por "...". El acuerdo fue notificado el día 8 de enero de 2001 y en el documento de notificación consta la comunicación de los recursos administrativos que el Ayuntamiento entiende que cabe interponer optativamente contra el acuerdo que pone fin a lo que el mismo Ayuntamiento ha calificado como recurso de reposición: nuevo recurso de reposición en el plazo de un mes, recurso contencioso-administrativo en plazo de dos meses y recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra.

Consta también en el expediente una carta dirigida por "..." al Ayuntamiento de Pamplona, fechada el 9 de febrero de 2001 (aunque carece de sello de registro de entrada), en la que la interesada protesta por el trato recibido del Ayuntamiento y afirma que el técnico químico de la empresa no está de acuerdo en absoluto con la resolución adoptada, y que no consigue contactar con alguna persona responsable de Medio Ambiente y Sanidad porque sus intentos resultan siempre fallidos.

Medio año más tarde, la empresa se dirige al Ayuntamiento de Pamplona mediante un escrito, depositado el 11 de septiembre de 2001 en la estafeta de Correos de Palencia, en el literalmente dice:

"Que, dado el desconocimiento sobre la situación y tramitación que correspondía a los escritos que de ese Ayuntamiento nos han llegado, y sobre todo después de creer que estaba todo aclarado vía telefónica, nos hemos encontrado con la apertura de vía de apremio, culminación

de algo que siempre hemos considerado era un malentendido y así se nos ha reconocido verbalmente por funcionarios de ese Ayuntamiento".

En dicho escrito se alega que el Ayuntamiento ha incurrido en un error en la interpretación de las normas sobre aditivos. Estas normas —dice la empresa— no modulan el contenido de fosfatos que puede contener el producto que ha sido analizado, sino la cantidad de fosfatos que pueden ser "añadidos" en su elaboración.

Al margen de los argumentos sobre el fondo del asunto, la interesada pide en su escrito que éste no sea interpretado "como un recurso extemporáneo". "Sólo pretendemos —sigue diciendo— que por esa Concejalía se constate que, aunque nos hayamos equivocado no recurriendo, tenemos razón en el fondo, esto es, que nuestros productos eran y son correctos y se ajustan a la normativa vigente". El escrito concluye con una solicitud que también conviene transcribir literalmente: "interesamos —dice la empresa— se revise este asunto y si tenemos razón, como así creemos, se evite la injusticia que se cometería pagando una sanción tan importante para nuestra economía".

Es igualmente importante destacar que el Ayuntamiento, antes de recibir el escrito a que acabamos de hacer alusión, había dudado de su propia interpretación de las normas sobre aditivos y había solicitado información a la Subdirección General de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Sanidad y Consumo sobre la adición de fosfatos a embutidos. La contestación de la Subdirección General confirma los argumentos que han sido esgrimidos por "...", pues entiende que "las dosis máximas de utilización están referidas a las cantidades máximas que se pueden añadir al producto que se está elaborando... con independencia de la cantidad de fosfatos naturales que contienen algunas materias primas (carne, pescado)".

El servicio jurídico del Área de Sanidad y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Pamplona, consultado al efecto, dictaminó el día 27 de diciembre de 2001 que el escrito de la empresa ha de ser considerado como un recurso de revisión por incorporación al expediente de nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto, concretamente

el informe de la Subdirección General de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Sanidad y Consumo que evidencia el error en que ha incurrido la resolución sancionadora, y concluye, en consecuencia, que el recurso debe ser admitido y estimado. Esta sugerencia ha sido incorporada a la propuesta de resolución que obra en el expediente.

### **I.3ª. Consulta**

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del recurso de revisión interpuesto por "... " contra la sanción impuesta por resolución de la Alcaldía de Pamplona de 24 de agosto de 2000.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

La Alcaldesa en funciones del Ayuntamiento de Pamplona, mediante escrito de 25 de marzo de 2002, decidió solicitar, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, el preceptivo dictamen del Consejo de Navarra, de conformidad con lo establecido en el artículo 19.3 de la LFCN, aludiendo dicha resolución a que el artículo 16.h) de la LFCN, modificada por Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, establece con carácter preceptivo dicho dictamen respecto de los recursos administrativos de revisión. Por su parte, el Presidente del Gobierno de Navarra, de conformidad con el artículo 19.3 de la LFCN, recabó la emisión de este dictamen.

En la legislación estatal la exigencia de dictamen en los recursos administrativos de revisión está prevista en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, cuyo artículo 22.9 establece que la Comisión Permanente deberá ser consultada en este tipo de recursos. Algunos han entendido que el dictamen del Consejo de Estado no es exigible en los recursos de revisión tramitados por las Administraciones autonómica y local, cuestión que ha sido resuelta por algunos tribunales en el sentido de que el dictamen es necesario también en estos casos. En Navarra, empero, la cuestión es más sencilla en razón de la existencia de previsión expresa de la LFCN.



Como ya dijimos en nuestro dictamen 18/2000, el artículo 16.1.h) de la LFCN, modificada por Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, exige el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en relación con los recursos administrativos de revisión. Dados los términos del indicado precepto de la LFCN, la declaración, en su exposición de motivos, de que el Consejo de Navarra es órgano consultivo tanto de las instituciones forales como de las Administraciones Públicas de Navarra, el artículo 19.3 de la LFCN a cuyo tenor corresponde a los Presidentes de los entes locales de Navarra solicitar el dictamen del Consejo de Navarra en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente, y que 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 parcialmente por la Ley 4/1999, de 13 de enero, cuyo ámbito de aplicación se extiende a las entidades que integran la Administración Local [artículo 2.1.c)], regula en sus artículos 108 y 118 y 119 el recurso extraordinario de revisión, señalando el artículo 119.1 (en la redacción dada por la Ley 4/1999) que “el órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales”; es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra respecto de los recursos extraordinarios de revisión tramitados por el Ayuntamiento de Pamplona.

El apartado 3 del artículo 19 de la LFCN señala el modo en que los Alcaldes deben recabar el dictamen de este Consejo, determinando que la petición no se cursará de forma directa, sino por conducto del Presidente del Gobierno de Navarra, lo que se justifica en razón de la configuración de este Consejo como superior órgano consultivo de la Comunidad Foral de Navarra (artículo 1 de la LFCN). Corresponde, pues, al Alcalde la competencia para solicitar el dictamen, pero dicha solicitud habrá de remitirse a este Consejo a través del Presidente del Gobierno de Navarra.

En consecuencia, habiendo sido solicitado este dictamen por órgano competente, de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, y

versando el mismo sobre una reclamación o petición que el Ayuntamiento de Pamplona ha calificado como un recurso extraordinario de revisión, procede, en principio, emitir dictamen sobre el mismo con carácter preceptivo.

## **II.2ª. Tramitación del expediente**

El presente recurso tiene su origen en el escrito de 10 de septiembre de 2001, presentado por don ..., actuando en representación de "...", ante el Ayuntamiento de Pamplona. En dicho escrito se interesa la revisión de la sanción de 125.000 pesetas impuesta a la citada sociedad por infracción del anexo IV del Real Decreto 145/1997.

El escrito ha sido calificado como recurso de revisión por la Alcaldesa en funciones del Ayuntamiento de Pamplona, siguiendo el dictamen a tal efecto elaborado por el servicio jurídico del Área de Medio Ambiente y Sanidad de 27 de diciembre de 2001, y, en consecuencia, ha solicitado el preceptivo dictamen de este Consejo.

En relación con la tramitación del expediente conviene reseñar que la Alcaldía de Pamplona ha solicitado un dictamen sobre dos recursos de revisión diferentes que, aunque versan sobre una misma materia y ambos afectan al mismo interesado, no han sido previamente acumulados, por lo que deben tramitarse como dos recursos independientes. Por consiguiente hemos de entender que en el escrito del Ayuntamiento en que se acuerda solicitar dictamen, se contienen en realidad dos peticiones de dictamen sobre dos asuntos autónomos.

También en relación con la tramitación ha de señalarse que el supuesto recurso de revisión se inició a instancia del interesado el día 10 de septiembre de 2000 y la Alcaldía de Pamplona ha acordado solicitar este dictamen el día 25 de marzo de 2001, es decir, después de transcurrido con creces el plazo legal máximo de duración del procedimiento que es de tres meses. No obstante, al tratarse de un procedimiento iniciado a instancia del interesado la demora de la Administración no produce efectos significativos, salvo el de que el propio interesado que lo inició puede considerar desestimada su pretensión a efectos de deducir contra la desestimación tácita el oportuno recurso contencioso-administrativo (artículo 43, apartados

1 y 2, artículo 119.3, y artículo 63.3, todos ellos de la LRJ-PAC). Ello no releva, sin embargo, a la Administración de su deber de resolver de forma expresa, pues a ello le obliga el artículo 42.1 de la LRJ-PAC.

### **II.3ª. Naturaleza y admisibilidad del supuesto recurso de revisión**

El primer problema que plantea el recurso que estamos examinando es el de su calificación, ya que el interesado dice en su escrito que no pretende interponer un recurso extemporáneo sino simplemente interesar la revisión del asunto. El problema de calificación de las instituciones jurídicas no es una cuestión meramente nominal, por lo que el escrito presentado por "... " no es necesariamente lo que el interesado dice que es, sino que su calificación es la que le corresponda según la legislación vigente. Así lo dispone, en relación con los recursos administrativos, el artículo 110.2 de la LRJ-PAC: 2. "el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter".

Por lo tanto, no existe, en principio, obstáculo que impida *a priori* calificar los escritos presentados por los interesados a un procedimiento como recursos administrativos, especificando incluso el tipo de recurso que se considera interpuesto, a la vista de las circunstancias concurrentes.

El Ayuntamiento ha estimado que el recurso interpuesto por "... " cumple con los requisitos previstos por el artículo 108 de la LRJ-PAC (se interpone contra un acto firme) y ha aparecido un documento posterior, de valor esencial para la resolución del asunto, que evidencia el error de la resolución recurrida: nos referimos al informe del Subdirector General de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Sanidad y Consumo de fecha 22 de junio de 2001, en el que se dice que el límite reglamentario de fosfatos del producto objeto de inspección no se refiere a la cantidad de fosfatos que puede contener, sino a la cantidad de fosfatos que los fabricantes pueden añadir en su proceso de elaboración.

Sin embargo, un examen más minucioso de la cuestión puede llevarnos a conclusiones diferentes. El recurso de revisión es extraordinario en el sentido de que sólo puede deducirse contra actos que hayan adquirido

firmeza, circunstancia que, como veremos, no concurre en nuestro caso, a pesar de que aparentemente la sanción ha adquirido firmeza porque el día 11 de septiembre de 2001 —fecha de presentación del escrito del supuesto recurso de revisión— habían transcurrido sobradamente los plazos para impugnar la resolución de la Alcaldía de 22 de diciembre de 2000 (notificada el 8 de enero de 2001), por la que se desestimó el recurso de reposición de "..."

El problema reside en que el acto administrativo contra el que se dirigió el recurso que, dentro del término reglamentario, interpuso "..." el día 25 de septiembre de 2000, era susceptible de ser impugnado mediante recurso de reposición o, alternativamente y con carácter opcional para el interesado, mediante recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra.

Si se observa el escrito de 25 de septiembre de 2000 de "...", se aprecia que la entidad sancionada hizo uso de su derecho de opción entre las dos vías de recurso que el propio Ayuntamiento le ofreció y que, en cualquier caso, le correspondía en virtud de la legislación vigente. En uso de su derecho de opción, la interesada interpuso recurso de alzada que, aunque aparece dirigido a la Concejalía de Medio Ambiente y Sanidad, debe ser resuelto por el Tribunal Administrativo de Navarra.

En efecto, el interesado dice literalmente que "a través de la presente hago uso del recurso de ALZADA que me concede el Excmo. Ayuntamiento de Pamplona..." El propio interesado utiliza las mayúsculas para resaltar la palabra "alzada". Por tanto, el recurso interpuesto no es el recurso de reposición.

La única circunstancia que puede ofrecer algún pretexto a la tesis de que el recurso interpuesto por "..." el 25 de septiembre de 2000 sea un recurso de reposición, es que aparece dirigido al "Excmo. Ayuntamiento de Pamplona (a la atención de la Secretaría Técnica de Medio Ambiente y Sanidad)", a pesar de que el artículo 10 del Decreto Foral 279/1990, de 18 de octubre, de desarrollo parcial de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, en materia de impugnación de los actos y acuerdos de las Entidades Locales, dispone que "en todo caso, el recurso de alzada deberá ir dirigido al Tribunal

Administrativo de Navarra y se entenderá interpuesto ante el mismo”. Sin embargo esta circunstancia no transforma la naturaleza del recurso de alzada interpuesto por la interesada, sino que se trata simplemente de un error en la designación del destinatario del recurso, que está previsto y resuelto por la ley. Los escritos de los interesados con los que se inicia un procedimiento administrativo —en nuestro caso un recurso de alzada— deben contener el órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige (artículo 70 LRJ-PAC), pero la omisión o el defecto en la designación del órgano a que va dirigido no altera la naturaleza del recurso, sino que pone en marcha las previsiones del artículo 71 de la LRJ-PAC, según el cual “si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior... se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta”.

En el presente caso, ni siquiera hubiera sido imprescindible la intervención del interesado para subsanar el error, sino que el propio Ayuntamiento podría haber remitido el recurso al Tribunal Administrativo de Navarra, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 10 del Decreto Foral 279/1990. Este precepto establece que el recurso de alzada puede ser presentado en el Registro de la entidad local que dictó el acto objeto de impugnación. Si el recurso se presentase ante la entidad local autora del acto o acuerdo impugnado —sigue diciendo el citado artículo 10—, ésta lo remitirá sin más trámites al Tribunal Administrativo en el plazo máximo de cinco días hábiles.

Sin embargo, la Alcaldía, lejos de cumplir con lo dispuesto por los preceptos que acabamos de citar, dictó la resolución 46/MA, de 22 de diciembre de 2000, por la que se desestimó el “recurso de reposición” interpuesto por "...". Nos vemos, pues, en la necesidad de determinar la naturaleza de este acto administrativo y sus efectos jurídicos, para lo que debemos acudir al capítulo IV del título V de la LRJ-PAC, donde se dice que son actos nulos de pleno derecho los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio y los que tengan un contenido imposible (artículo 62.1 LRJ-PAC).

A primera vista pudiera pensarse que estamos ante un acto dictado por órgano manifiestamente incompetente, pues es evidente que no corresponde a la Alcaldía la resolución de los recursos de alzada. No obstante, el artículo 62.1 de la LRJ-PAC ha reducido los supuestos de vicio de nulidad por incompetencia manifiesta a los casos de incompetencia por razón de la materia y por razón del territorio. Siguiendo la tesis que venía siendo defendida por la jurisprudencia en aplicación del antiguo artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (que sólo hablaba de “órgano manifiestamente incompetente”), la LRJ-PAC ha excluido del vicio de nulidad de pleno derecho las infracciones de la competencia jerárquica. A pesar de todo, la doctrina sigue opinando que existen ciertos vicios de competencia jerárquica que provocan la nulidad del acto: concretamente cuando el vicio no puede ser objeto de subsanación al amparo del artículo 67.3 de la LRJ-PAC (cfr. SSTS de 6 de abril y de 27 de septiembre de 1988). Nuestro caso puede encuadrarse en este supuesto, dado que el Tribunal Administrativo de Navarra no es propiamente un superior jerárquico del Ayuntamiento (entidad dotada de autonomía en los términos del artículo 140 de la CE y del artículo 46.3 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra), sino un órgano de la Administración de la Comunidad Foral que tiene encomendada el ejercicio de la tutela de la Administración Local mediante el control de legalidad de los actos emanados de ésta.

Es más, se puede incluso afirmar que la infracción que aquí se ha producido se refiere a la competencia material y no a la competencia jerárquica, dado que —como hemos dicho— no existe relación de jerarquía entre el órgano que ostenta la competencia para resolver el recurso de alzada y el que emitió la resolución debatida: en otras palabras, los recursos de alzada son la materia a la que se extiende la competencia objetiva del Tribunal Administrativo de Navarra.

La incompetencia es, en cualquier caso, manifiesta, tanto si se interpreta este término como infracción “notoria y evidente” (STS de 14 de febrero de 1997), o “patente” (STS de 7 de julio de 1983: “para que surja ha de ser dictado por órgano manifiestamente incompetente, o lo que es lo mismo, que la falta de atribuciones se dé a conocer de una manera

patente”), como si se considera sinónimo de incompetencia por razón de la materia (STS de 6 de abril de 1988, según la cual, la Ley “exige, para que el acto dictado por un Órgano incompetente sea nulo de pleno derecho, que la incompetencia sea manifiesta, y se atribuye este carácter a las incompetencias por razón de la materia y del territorio”). En efecto, es patente y manifiesto que el Ayuntamiento carece de competencia para resolver un recurso de alzada y, según hemos razonado antes, la distribución de competencias entre el Tribunal Administrativo de Navarra y el Ayuntamiento no es por razón de jerarquía, sino de materia u objeto.

Por otra parte, nuestro caso encaja también en la causa de nulidad consistente en ser el acto de contenido imposible, ya que el acto de desestimación del recurso de reposición carece de objeto, al no existir ni haberse interpuesto nunca un recurso de reposición. Aquí podría incluso llegar a aplicarse la doctrina del acto inexistente, es decir del acto que no reúne las mínimas condiciones para que pueda ser considerado un acto administrativo y, por tanto, no produce efecto alguno y ni siquiera es necesario declarar su nulidad para tenerlo por no realizado.

La consecuencia de todo ello es que el recurso de alzada interpuesto por "...” todavía se encuentra pendiente de resolución y, por tanto, el acto administrativo de imposición de la sanción no es firme, lo que determina que no pueda calificarse como un recurso de revisión el escrito presentado por dicha sociedad con fecha 11 de septiembre de 2001. Este escrito no es más que una petición para que el propio Ayuntamiento reconozca de oficio la improcedencia de la sanción, pero no es propiamente un recurso.

Por todo ello hemos de afirmar que ni siquiera nos encontramos ante un supuesto de inadmisibilidad del recurso de revisión por ausencia de los presupuestos que habilitan la utilización de esta vía de impugnación de actos (la firmeza de la resolución impugnada). Más bien se trata de que no se ha interpuesto tal recurso de revisión, ya que el escrito de la interesada no merece este calificativo.

#### **II.4ª. Tramitación de la petición del interesado**

Ninguna norma impone a este Consejo la obligación de informar cómo se debe tramitar la petición que en este caso ha formulado "...", pero en aras del principio de eficacia que informa la actuación de la Administración Pública (artículo 3.1 de la LRJ-PAC), parece aconsejable indicar que el Ayuntamiento continúa obligado a remitir el recurso de alzada al Tribunal Administrativo de Navarra (artículo 10.1 del Decreto Foral 279/1990).

Ha de añadirse además que en el escrito de formulación del recurso de alzada se contenían dos peticiones diferentes, una relativa al contenido de hidroxiprolina de la muestra, y el otro referido al contenido de fosfatos. Por lo que se deduce del expediente, no hay razón para imponer sanción por los aditivos fosfatados y el Ayuntamiento está dispuesto a reconocerlo. Ello significa que debe anularse el acto de imposición de la sanción, sin perjuicio de pueda dictarse un nuevo acto en el que se sancione a la sociedad por causa de la hidroxiprolina contenida en el producto analizado.

El artículo 20 del citado DF 279/1990 dispone que un modo de terminación del recurso de alzada consiste en el reconocimiento de la pretensión del interesado por parte de la entidad local autora del acto impugnado. "Las autoridades o corporaciones —dice el mencionado artículo 20.1— cuyas resoluciones o acuerdos hubiesen sido objeto de recurso podrán dirigirse al Tribunal Administrativo de Navarra para indicarle por vía de informe que están dispuestas a satisfacer las pretensiones deducidas". En algunos casos, el Tribunal Administrativo de Navarra puede acordar la continuación del recurso, pero no nos encontramos ante ninguno de ellos, de forma que en nuestro caso el Tribunal Administrativo de Navarra debería resolver de conformidad con las pretensiones del recurrente.

Por otro lado, no existe obstáculo alguno para que la propia Administración autora del acto revoque la sanción al amparo del artículo 105 de la LRJ-PAC: "Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico".



En consecuencia, el Ayuntamiento de Pamplona puede simplemente revocar la sanción sin someterse a los trámites y requisitos del recurso de revisión, que en el presente caso no es procedente.

### **III. CONCLUSIÓN**

El escrito presentado por "... " y que ha sido calificado por el Ayuntamiento como un recurso de revisión, no tiene tal naturaleza y, por tanto, no procede que este Consejo de Navarra se pronuncie sobre el mismo.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.