

FACULTAD
DE CIENCIAS
JURÍDICAS



ZIENTZIA
JURIDIKOEN
FAKULTATEA

TRABAJO FIN DE GRADO

**SINGULARIDADES JURÍDICAS DERIVADAS DEL RECURSO DE ALZADA
ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA**

Guillermo Casajús Ortega

DIRECTORA

Miren Sarasibar Iriarte

Pamplona / Iruñea

2 de Junio de 2015

RESUMEN

En el presente trabajo voy a analizar la especial vía de impugnación administrativa de los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra, a través de la interposición facultativa del denominado recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra. En concreto, voy a realizar un análisis de carácter práctico de aquellas singularidades jurídicas más relevantes derivadas de la existencia y utilización de dicha vía especial de impugnación. Para ello, estudiaré y comentaré diferentes resoluciones del Tribunal Administrativo y sentencias dictadas por los órganos judiciales competentes en el ámbito contencioso-administrativo, en las que se abordan y resuelven las principales cuestiones y peculiaridades jurídicas suscitadas por la existencia en Navarra del recurso de alzada ante dicho Tribunal.

Palabras clave: Entidades locales, recurso de alzada, Tribunal Administrativo de Navarra, singularidades jurídicas, ámbito contencioso-administrativo.

ABSTRACT

In the present work, I am about to analyse the special way of administrative impugnation of acts and agreements of Navarra's local entities, by the named "alzada" resource at the "Tribunal Administrativo de Navarra". Particularly, I am doing a practical analysis of those legal singularities more relevant, resulted from this special way of impugnation. In order to do this, I will analyse and comment different resolutions of "Tribunal Administrativo de Navarra" and judicial decisions of competent organs from contentious-administrative area, in which they approach and solve judicial peculiarities aroused by the existence of this singular resource in Navarra.

Key words: Local entities, "alzada" resource, "Tribunal Administrativo de Navarra", legal singularities, Contentious-administrative area.

I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. LA LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE ALZADA ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA.....	3
1. Normativa de aplicación.....	3
2. La denominada legitimación Vecinal.....	4
3. No alcance de la legitimación vecinal respecto del recurso de reposición y del contencioso-administrativo.....	6
III. LA POSIBILIDAD DE IMPUGNAR ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL O REGLAMENTOS.....	7
1. Normativa de aplicación.....	7
2. Doctrina del Tribunal Administrativo sobre la cuestión.....	8
3. Aceptación por los órganos judiciales del conocimiento por el Tribunal Administrativo de recursos de alzada contra reglamentos.....	10
IV. LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES IMPUGNADAS ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.....	12
1. Normativa aplicable.....	12
2. Sentencia 181/2007 de 30 de marzo del TSJ de Navarra: suspensión de la ejecución de las sanciones recurridas al Tribunal Administrativo.....	13
3. Necesidad para poder ejecutar la sanción que el Tribunal resuelva y notifique su resolución.....	15
V. LA CONCURRENCIA DEL RECURSO DE ALZADA CON EL DE REPOSICIÓN O CON EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	16
1. Concurrencia del recurso de alzada con el contencioso-administrativo.....	18
2. Concurrencia del recurso de alzada con el de reposición.....	19
VI. LA PROCEDENCIA DE INTERPONER ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA Y FRENTE A SUS RESOLUCIONES EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.....	21
1. Postura inicial negativa por parte del Tribunal Administrativo.....	21

2. Sentencia 1905/2000 de 20 de noviembre del TSJ de Navarra favorable a la interposición del recurso de revisión ante las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra.....	21
3. Supuestos conocidos por el Tribunal Administrativo en relación con el recurso extraordinario de revisión.....	23
3.1 Inadmisión a trámite del recurso extraordinario de revisión.....	23
3.2 Admisión a trámite del recurso extraordinario de revisión.....	24
VII. LA CUESTIÓN RELATIVA A LA CONDENA EN COSTAS CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	26
1. La peculiar posición del Tribunal Administrativo en el orden contencioso-administrativo y el criterio del vencimiento en materia de costas.....	26
2. Posibles supuestos a los que asimilar la posición en lo contencioso del Tribunal Administrativo de Navarra.....	27
3. Las decisiones judiciales sobre la cuestión.....	28
VIII. CONCLUSIONES.....	30
IX. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	32
X. RESOLUCIONES Y JURISPRUDENCIA UTILIZADA.....	32
1. Resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra.....	32
2. Jurisprudencia.....	32
2.1 Sentencias del Tribunal Supremo.....	32
2.2 Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.....	32
2.3 Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo.....	33

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Administrativo de Navarra fue creado en 1964¹ y actualmente es el órgano de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra con competencia específica para tramitar y resolver los recursos de alzada que ante él se promuevan contra los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra, conforme a lo dispuesto en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL).

La Constitución española de 1978, que garantiza en su artículo 140 la autonomía de los municipios españoles tuvo importantes efectos sobre la configuración y funcionamiento del Tribunal Administrativo². A su vez, salvada por la Disposición Adicional Primera de la propia Constitución la pervivencia del régimen foral, la actualización de dicho régimen se llevó a cabo por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

Así y por lo que aquí interesa, el artículo 46.1 de la LORAFNA reconoce a Navarra en materia de Administración Local *“las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias”*. Por su parte, el artículo 46.2 de la misma LORAFNA establece que *“la Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra, de acuerdo con lo que disponga una ley foral”*³.

Queda claro por tanto que tras la LORAFNA la regulación del Tribunal Administrativo y de los recursos de alzada ante él forman parte de la materia disponible

¹ Se menciona por primera vez en la base undécima del Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, de Bases para la aplicación del Estatuto Municipal en la Provincia de Navarra. Su creación efectiva se pospuso casi 50 años y ha funcionado desde su creación y de forma ininterrumpida hasta el momento presente.

² Con anterioridad a su actual regulación legal, la interposición ante el mismo del recurso de alzada era preceptiva para poder acudir a los órganos jurisdiccionales. El Tribunal Administrativo podía suspender la ejecución de los actos locales impugnados ante el mismo. Era un órgano delegado de la Diputación Foral de Navarra y sus decisiones se denominaban sentencias.

³ Finalmente, el apartado 3 del reiterado artículo 46 LORAFNA reconoce a los Municipios de Navarra, como mínimo, la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás municipio de la nación.

por la Comunidad Foral⁴, sin necesidad de ajustarse estrictamente a la regulación estatal, aunque garantizando a los municipios navarros, como mínimo, la autonomía que con carácter general se reconozca a los demás municipios españoles.

La actual y vigente regulación legal del Tribunal Administrativo de Navarra se contiene en la antes citada LFALN, en particular en sus artículos 332 y siguientes. Conforme a dicha normativa foral, el Tribunal constituye un órgano singular y peculiar de Navarra, creado y existente en virtud de su régimen foral y sin parangón en ninguna de las diferentes Comunidades Autónomas. Así, en Navarra, cuando un interesado o vecino de una entidad local (Municipio, Concejo, Mancomunidad, etc.) discrepa de una actuación de la misma, además de poder impugnarla en reposición ante ella o de recurrirla ante los órganos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa, tiene la posibilidad de interponer el denominado recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra⁵, recurso que tiene carácter gratuito y como se indica potestativo. En las demás Comunidades Autónomas tan sólo disponen los interesados de las dos vías de impugnación mencionadas en este párrafo que son, el recurso de reposición ante la propia entidad local y/o recurso contencioso-administrativo ante los órganos judiciales competentes.

El desarrollo de las previsiones legales contenidas en la reiterada LFALN, en lo que se refiere en concreto a la impugnación de los actos y acuerdos, se produjo mediante el Decreto Foral 279/1990, de 18 de octubre, que aprobó el reglamento por el que se establece el procedimiento para la tramitación y resolución del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra. En el momento presente su regulación en vigor deriva de la modificación de su capítulo II producida por el Decreto Foral 173/1999, de 24 de mayo⁶.

Por lo que se refiere a su organización, el Tribunal Administrativo de Navarra se rige por su Reglamento Orgánico, aprobado actualmente por el Decreto Foral

⁴ La Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL) salva expresamente las competencias que corresponden a Navarra en materia de Administración Local en virtud de su régimen foral.

⁵ Artículo 333 LFALN.

⁶ Esta modificación de 1999 trata de adaptar la regulación del recurso de alzada ante el Tribunal a las modificaciones introducidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Antes, el Decreto Foral 57/1994, de 7 de marzo, trató de acomodar la regulación del recurso de alzada a las innovaciones introducidas por la Ley 30/1992.

31/1998, de 9 de febrero. Conforme a dicho Reglamento, está integrado por 9 Vocales⁷, uno de los cuales es el Presidente, y una Secretaria⁸. El Tribunal se organiza en tres Secciones, integradas cada una por tres Vocales. La Sección 1ª está presidida por el Presidente del Tribunal, y las otras dos por Vocales nombrados por el Gobierno, que tienen la categoría de Jefes de Sección de la Administración de la Comunidad Foral.

Finalmente en lo que atañe a su regulación, organización y estructura, mediante el Decreto Foral 12/2014, de 29 de enero, se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, y en ella el Tribunal Administrativo de Navarra constituye uno de los órganos en que se estructura, bajo la superior dirección de su titular, dicho Departamento, con adscripción orgánica a la Dirección General de Presidencia y Justicia del citado Departamento. En todo caso, el Tribunal Administrativo de Navarra y sus miembros ejercen sus funciones con independencia de los restantes órganos de la Comunidad Foral (artículo 3 de su Reglamento Orgánico).

Expuestos de forma muy resumida el origen, devenir histórico, fundamentación normativa, regulación, organización y estructura del Tribunal Administrativo de Navarra, voy a centrar mi estudio en lo que constituye la parte nuclear del presente trabajo. En concreto, en aquellas singularidades jurídicas más relevantes derivadas de la existencia de la especial vía de impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra, que constituye el recurso de alzada ante dicho Tribunal.

Para ello analizaré la doctrina elaborada sobre tales cuestiones jurídicas tanto por el propio Tribunal Administrativo como por los órganos judiciales contencioso-administrativos competentes.

⁷ En el momento de su creación en 1964 el Tribunal contaba con 4 Vocales, que en 1993 pasaron a ser 6. El aumento del número de recursos interpuestos en el Tribunal (78 en el año 1964 y 9.279 en 2008, año de más recursos ingresados) ha justificado el incremento del número de Vocales.

⁸ A la Secretaría del Tribunal Administrativo de Navarra, desempeñada por su Secretaría con rango de Jefatura de Sección, está adscrito el personal administrativo que presta servicios en el mismo. Dicha Secretaría se estructura en dos Negociados, cada uno de ellos servido por un Jefe de Negociado, y en los que prestan servicios otros diez empleados con la condición de personal administrativo.

II. LA LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE ALZADA ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA

El análisis y estudio de la legitimación para poder interponer el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo se justifica en la singularidad derivada de la legitimación que para ello se otorga a los vecinos de la entidad local, con independencia de si la pudieran tener o no por otro título (interesados, concejales que votan en contra, etc.).

1. Normativa de aplicación

La determinación de quiénes están legitimados para interponer el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra se encuentra en el artículo 337.3 de la LFAL (también y con idéntica redacción que la legal en el artículo 6.2 del reglamento de impugnación dictado en desarrollo de la LFAL), que disponen: *“Estarán legitimados para la interposición del recurso de alzada quienes lo estuvieran para impugnar los actos y acuerdos de las Entidades locales conforme a la legislación general, y los vecinos, aunque no les afecte personalmente el acto o acuerdo”*.

Por lo tanto, en la regulación de la legitimación para interponer el recurso de alzada ante el Tribunal, nos encontramos en primer lugar con una remisión a quienes tengan legitimación para impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales conforme a la legislación general. Así, es el artículo 31 de la LRJ-PAC el que define el concepto de interesados, como aquellos titulares de derechos o intereses, individuales o colectivos, que puedan resultar afectados por la resolución. Tal previsión, se completa con la determinación de los sujetos legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo contenida en el artículo 19 LJCA.

En este breve repaso sobre la legitimación para impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales, conforme a la legislación general, debemos citar también el artículo 63 LBRL que prevé la posibilidad de recurrir los actos de las corporaciones locales a sus miembros, siempre que hubieran votado en contra de dichos actos. Finalmente también debe recordarse la legitimación de cualquier ciudadano en ejercicio de la denominada acción popular (fundamentalmente en materia urbanística y de patrimonio histórico).

2. La denominada legitimación Vecinal

Expuesto lo anterior, la verdadera novedad o peculiaridad en materia de legitimación en relación con la interposición del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra se encuentra en la denominada legitimación vecinal, que permite a los vecinos de la entidad local interponer el recurso de alzada, aunque no les afecte personalmente el acto o acuerdo impugnado⁹.

Voy a analizar algunos supuestos y ejemplos en los que tanto el Tribunal Administrativo de Navarra como los órganos judiciales competentes en Navarra han abordado cuestiones relativas a la denominada legitimación vecinal. Antes vamos a recordar que la determinación de quién es vecino se contiene en el artículo 15 de la LBRL: “*La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón*”¹⁰. También que la falta de legitimación, junto al incumplimiento de los requisitos de capacidad, es una de las causas de inadmisibilidad del recurso de alzada ante el Tribunal (artículo 22.1 b) del reglamento de desarrollo de la LFAL).

- Un primer ejemplo en el que el Tribunal Administrativo se pronuncia sobre la cuestión de la legitimación vecinal lo encontramos en su resolución número 6.750, de 2 de diciembre de 2013, en el que se resuelven dos recursos de alzada acumulados. En el Fundamento de Derecho Único de la citada resolución se analiza la legitimidad o no del recurrente, es decir, si es vecino o es interesado en el asunto. Respecto a la primera cuestión, expresa lo siguiente: “*(...), se constata que no figura ni ha figurado nunca inscrito en el Padrón de habitantes del municipio de Lerín. Por lo tanto, no es vecino de la entidad local que ha dictado los actos impugnados (...).*”.

Respecto al interés legítimo, el Tribunal en este Fundamento de Derecho Único, reproduce en parte la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2002 (RJ, 2002, 7096)¹¹. El Tribunal tampoco considera que el recurrente tenga el citado interés legítimo, por lo que resuelve inadmitiendo los recursos de alzada referenciados por falta de legitimación, al no ser el recurrente vecino ni tener un interés legítimo.

⁹ La legitimación vecinal se ha reconocido históricamente en Navarra, y se ha mantenido en la vigente LFAL, aunque desapareció temporalmente durante la vigencia de la Ley Foral 2/1986, de 17 de abril, hoy derogada, para volverse a recuperar en 1990 con la aprobación de la reiterada LFAL.

¹⁰ Como señala el artículo 16 de la misma LBRL, los datos del Padrón constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual del interesado; su certificación es un documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.

¹¹ “*Debiendo entenderse que tienen tal interés legítimo aquellas personas que, por razón de la situación objetiva en que se encuentran, son titulares de un interés propio distinto del de cualquier ciudadano*”.

- Otro ejemplo en el que el Tribunal Administrativo inadmite un recurso de alzada por falta legitimación del recurrente, lo encontramos en su resolución número 2.373, de 17 de abril de 2013. Dicha resolución resuelve un recurso de alzada interpuesto contra acuerdo del pleno de un Ayuntamiento navarro, de aprobación definitiva de la ordenanza reguladora de la autorización y celebración de funerales civiles. En el Fundamento de Derecho Único de la resolución del Tribunal se analiza la existencia o no de la comentada legitimación vecinal que permite la interposición del recurso de alzada ante el Tribunal. Así, se razona lo siguiente: “(...). *Ciertamente el recurrente emitió un informe en el año 2008 durante el procedimiento de aprobación de la Ordenanza, como Secretario municipal que era, pero en el momento de interponer el recurso de alzada no ostentaba la condición de vecino, como tampoco la de interesado en el procedimiento, en este caso, por no estar en alguna de las situaciones a las que alude el artículo 31 de la Ley 30/1992, (...)*”. Por lo tanto, el Tribunal Administrativo de Navarra inadmitió el recurso por falta de legitimación, al no ser el recurrente vecino de la localidad ni tener la condición de interesado.

Esta resolución del Tribunal se recurrió mediante recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que resolvió el recurso en la Sentencia 476/2014, de 30 de octubre. La Sala de lo Contencioso-Administrativo en su Fundamento de Derecho Segundo entiende que la demanda debe ser desestimada y lo hace argumentando lo siguiente: “*El Ayuntamiento demandado ha afirmado que el recurrente, aunque es cierto que se dio de alta en el Padrón, en realidad nunca fue vecino, afirmación que no ha sido en modo alguno replicada y que viene respaldada por lo que resulta de los intentos de notificación en el domicilio que en el mismo tenía designado, por lo que la tenemos por cierta quedando por tanto enervada la presunción de vecindad que el empadronamiento constituye.*”

Consta, además, acreditado que con posterioridad a la decisión de baja, el demandante se ha empadronado en otro municipio (Valle de Egües) en marzo o abril de 2013.

Ello significa jurídicamente que se da un supuesto de falta de legitimación sobrevenida en cuanto que el resultado de fondo del recurso de alzada pudiera producirse no afectaría al recurrente, siendo consustancial al concepto de legitimación, que ni es vecino –y carece por tanto de esa singular legitimación que le da el art. 337

de la Ley Foral 6/1990 de la Administración Local de Navarra- ni, en contra de lo que en conclusiones dice, tiene interés legítimo en función del acto que impugna. (...)”.

En definitiva y de la misma forma que resolvió el Tribunal Administrativo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, resuelve desestimando el recurso contencioso, al entender que el recurrente ni es vecino del municipio del que procede el acto ni tampoco tiene interés legítimo en función del acto que impugna.

3. No alcance de la legitimación vecinal respecto del recurso de reposición y del contencioso-administrativo

Finalmente, una vez analizados algunos ejemplos sobre cómo afecta la peculiar legitimidad vecinal a la admisibilidad del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra, voy a estudiar si dicha legitimación vecinal rige también para los demás recursos que pueden plantearse frente a los actos de las entidades locales de Navarra, es decir, si también rige y puede extenderse en relación al recurso de reposición y al contencioso-administrativo.

Así, el Tribunal Administrativo en su resolución número 2.596, de 5 de mayo de 2009, señala al respecto lo siguiente: *“Y, como decíamos, la existencia de una legitimación vecinal para interponer el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra no significa que también rija la legitimación vecinal para la interposición del recurso de reposición (que queda limitada por el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, a los “interesados”) y para el recurso contencioso-administrativo”*.

En dicha resolución se reproduce parte de la Sentencia de 16 de enero de 2001 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (JUR 2001/82026), que en su Fundamento de Derecho Segundo entra a resolver la cuestión relativa al alcance de la legitimación vecinal recogida en el artículo 337.2 de la LFAL, concretamente analiza si un vecino puede recurrir un acto de su Ayuntamiento ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al margen o con independencia de si interpuso o no opcionalmente el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo. Dicha sentencia afirma lo siguiente: *“(…), si el recurrente opcionalmente elige la vía del recurso de alzada ejercitando la legitimación vecinal está legitimado para el recurso de alzada y posterior recurso jurisdiccional. En cambio, si también opcionalmente, elige interponer directamente el*

recurso contencioso administrativo, éste se rige por lo dispuesto en la legislación general de la LJCA que en su artículo 19.1 a) no prevé la legitimación vecinal, sino el ostentar un derecho o interés legítimo.

Con apoyo en tal doctrina jurisdiccional, el Tribunal concluye en su resolución número 2.596, de 5 de mayo de 2009 que: *“La legitimación vecinal únicamente opera para recurrir en alzada ante este TAN o para impugnar la decisión de este Tribunal ante la jurisdicción contencioso-administrativa (no para recurrir en reposición, pues tal cuestión se regula no por lo dispuesto en la citada LFALN, sino por lo prescrito en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, que ciñe, repetimos, su legitimación a los “interesados””.*

En conclusión, la singular legitimación vecinal solo rige para el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra o para impugnar una decisión del mismo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero no para la interposición directa del recurso contencioso-administrativo ni tampoco para interponer el recurso de reposición.

III. LA POSIBILIDAD DE IMPUGNAR ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL O REGLAMENTOS

El recurso de alzada que cabe interponer ante las actuaciones de las entidades locales de Navarra es un recurso de carácter administrativo¹². Por ello, una de las primeras cuestiones de interés que surgen en su utilización es la relativa a la determinación del objeto de su impugnación y, en concreto, a si el conocimiento del Tribunal debe limitarse a los actos administrativos (en la actualidad también a la inactividad de la Administración y a la vía de hecho) o puede extenderse a las disposiciones administrativas de carácter general o reglamentos.

1. Normativa de aplicación

El primer precepto que aborda la cuestión es el artículo 107.3. de la LRJ-PAC, que dispone expresamente: *“Contra las disposiciones administrativas de carácter*

¹² Es indiscutible en la actualidad el carácter administrativo tanto del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra, como de éste en cuanto órgano que lo resuelve, aunque hasta el año 1986 sus decisiones se denominaban “sentencias” y a pesar que el Tribunal Supremo en Sentencia de 7 de abril de 1969 (R.Aranzadi 2.530) se refirió a su “función quasi-jurisdiccional” o a “un cierto carácter de judicialidad” en su función.

general no cabrá recurso en vía administrativa”. Por lo tanto, la LRJ-PAC establece una prohibición expresa para recurrir en vía administrativa las disposiciones de carácter general, lo que excluiría la posibilidad de interponer el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra frente a las disposiciones administrativas de carácter general.

Por lo que se refiere a la regulación contencioso-administrativa, debemos acudir a la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA) que, primero en su artículo 1 al determinar su ámbito, y sobre todo en el artículo 25.1 al regular la actividad administrativa impugnabile, establece: *“El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general (...)”*. Por lo tanto, sí que cabe el control contencioso-administrativo de las disposiciones de carácter general.

Finalmente y como ya conocemos, conforme al artículo 333.1.b) de la LFAL, procede interponer ante el Tribunal Administrativo de Navarra el recurso de alzada establecido en dicha Ley Foral como una de las vías posibles de impugnación de *“los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa”*.

En definitiva y como resumen de lo hasta ahora expuesto, la LRJ-PAC prohíbe la interposición de recursos administrativos frente a las disposiciones de carácter general, la LJCA incluye a dichas disposiciones entre la actividad administrativa impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, finalmente, la LFAL otorga al Tribunal Administrativo de Navarra la competencia -previa la interposición ante el mismo por sujeto legitimado del correspondiente recurso de alzada- para tramitar y resolver dicho recurso frente a los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. Doctrina del Tribunal Administrativo sobre la cuestión

Pues bien, el Tribunal Administrativo de Navarra, a lo largo de los años y de forma constante y uniforme, ha resuelto la cuestión sobre su competencia para conocer de recursos de alzada interpuestos frente a disposiciones administrativas de carácter general de manera afirmativa. A continuación, citaré y reproduciré parcialmente algunas de las resoluciones más relevantes del Tribunal en las que éste fundamenta dicha competencia singular.

Así, el Tribunal Administrativo recoge en su resolución número 4.431, de 6 de mayo de 2011 que: *“Son innumerables las Resoluciones de este Tribunal Administrativo que se pronuncian sobre la validez de disposiciones aprobadas por las entidades locales, como ordenanzas y reglamentos, entre otras. Tal especialidad procedimental es una competencia “histórica” de Navarra que constituye una excepción a las normas generales del procedimiento administrativo común. Esta especialidad, no solamente está protegida por la Disposición Adicional Primera de la Constitución, que “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, sino también por el artículo 149.1.18 de la misma, interpretado a “sensu contrario”, que reconoce la competencia estatal en materia de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (...) sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”.*

Esta resolución resuelve una cuestión en la que un Ayuntamiento plantea, en primer término, la inadmisión del recurso de alzada por carecer a su juicio, de competencia el Tribunal Administrativo de Navarra para decidir lo procedente sobre la validez de una disposición general, como es una Ordenanza sobre aprovechamiento de bienes comunales. En su resolución, el Tribunal defiende la existencia de una singularidad en Navarra derivada de su competencia “histórica”. Esta especialidad posibilita que en Navarra se dé una excepción a las normas generales y por consiguiente no se aplique el artículo 107.3 de la LRJ-PAC. La resolución sustenta esta posibilidad especial en la protección que otorga la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española y el artículo 149.1.18 de la misma interpretado de forma negativa.

Esta misma cuestión se plantea nuevamente por el mismo Ayuntamiento meses después. El Tribunal, mediante la resolución número 10.022, de 11 de noviembre de 2011 resuelve de igual manera, reproduciendo todo lo dicho en la citada resolución número 4.431, de 6 de mayo de 2011.

Pese a ser anterior en el tiempo, la resolución del Tribunal número 987, de 14 de mayo de 2004, es una de las resoluciones que más claramente aborda el tema de la competencia del Tribunal para conocer recursos contra disposiciones administrativas de carácter general. Por ello, la mayoría de las resoluciones posteriores que versan sobre este tema se apoyan en ella mencionándola en sus fundamentos de derecho. Un primer argumento de esta resolución es el siguiente: *“Dentro de la expresión ‘actos y acuerdos’ recogida en el anteriormente mencionado art. 333 LFAL deben incluirse tanto los actos*

administrativos singulares como las disposiciones de carácter general aprobadas por las entidades locales puesto que esa competencia le viene dada al Tribunal Administrativo desde el Real Decreto-Ley Paccionado de 1925, norma que según hemos visto se asume por el Amejoramiento como base de partida del reparto competencial de la Comunidad Foral. Esta misma expresión ‘actos y acuerdos’ se recoge en los preceptos que regulan el control por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra de las actuaciones de las entidades locales (art. 341 y ss. de la LFAL), y nadie duda que dentro de las competencias de control de legalidad que puede ejercer el Gobierno de Navarra están incluidas las disposiciones generales que puedan dictar lo Ayuntamientos de Navarra”.

En consecuencia, y resumiendo la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión analizada, la citada resolución número 987, de 14 de mayo de 2004, concluye que “ *el Tribunal Administrativo de Navarra es competente para conocer de las impugnaciones que se planteen contra Ordenanzas y demás disposiciones generales de las entidades locales de Navarra, tanto como ejercicio de una competencia de las denominadas “históricas” como por interpretación de la LFAL, no siendo de aplicación, por tanto, a este supuesto el art. 107.3 de la LRJ-PAC, al tratarse de un procedimiento específico sobre el que Navarra tiene competencia exclusiva”.*

En definitiva, el Tribunal Administrativo de Navarra viene afirmando, a lo largo de muchos años y de forma constante y uniforme, lo que se acredita con sus resoluciones aquí citadas y reproducidas parcialmente, su competencia para conocer y resolver recursos de alzada interpuestos frente a disposiciones administrativas de carácter general. Y ello, de una parte, porque dentro de la expresión “actos y acuerdos” recogida en el artículo 333 LFAL se incluyen las disposiciones administrativas de carácter general en virtud de la competencia dada al Tribunal por el Real Decreto-Ley Paccionado de 1925. De otra parte, porque en esa misma expresión “actos y acuerdos” están incluidas también las disposiciones generales que dicten los Ayuntamientos navarros, a los efectos del control de la legalidad que puede ejercer el Gobierno de Navarra frente a todos ellos, actos administrativos y reglamentos.

3. Aceptación por los órganos judiciales del conocimiento por el Tribunal Administrativo de recursos de alzada contra reglamentos

Junto a la expuesta doctrina del Tribunal Administrativo de Navarra, cabe destacar otro elemento de relevancia para fundamentar la competencia del Tribunal en

la resolución de recursos interpuestos frente a disposiciones administrativas de carácter general. Así, cuando se han elevado a la jurisdicción contencioso-administrativa discrepancias de fondo respecto de lo resuelto por el Tribunal sobre el contenido de un reglamento u ordenanza local, los órganos competentes de dicha jurisdicción no han cuestionado en ningún caso su previo conocimiento y admisión a trámite en la vía de alzada foral; ni antes, ni después de dictarse la correspondiente sentencia contenciosa.

Voy a citar a continuación algunos ejemplos de ello. Así, la Sentencia 186/2012, de 8 de marzo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (JUR 2014/1794), acepta tácitamente que el Tribunal Administrativo juzgue si es conforme a derecho o no una Ordenanza, en el supuesto conocido sobre cuartos de cuadrillas o bajeras, ya que al entrar a resolver sobre el fondo del asunto no cuestiona en modo alguno que el Tribunal tenga esa posibilidad de conocimiento y resolución de recursos de alzada frente a reglamentos. La misma circunstancia ocurre con la sentencia número 737/2013, de 18 de julio del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (JUR 2014/41894), en la que se cuestiona lo decidido por el Tribunal Administrativo de Navarra, sobre la conformidad o no a derecho de una ordenanza reguladora del uso del euskera en una Mancomunidad.

Esta aceptación por los órganos judiciales de la competencia del Tribunal para conocer y resolver recursos frente a disposiciones administrativas de carácter general, se ha producido también a lo largo de los años, llegándose incluso a admitir en casos de impugnación indirecta implícita de preceptos de ordenanzas y reglamentos: “*Por tanto, a pesar de no haberse impugnado directamente la referida Ordenanza Municipal, procede reconocerla nula de pleno derecho que es –en suma, aunque indirectamente-, lo que ha hecho el Tribunal Administrativo de Navarra(...)*” Así, lo recoge la Sentencia de 13 de junio de 1995 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (RJCA 1995/2003).

Como conclusión de este apartado, una vez conocida la legislación vigente y, analizada la doctrina que emana de las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra y de las sentencias de los órganos competentes de la jurisdicción contencioso-administrativa, cabe afirmar en el momento presente y mientras no existan pronunciamientos en sentido contrario, que dicho Tribunal Administrativo resulta competente para conocer y resolver los recursos de alzada que los sujetos legitimados interpongan ante el mismo frente a las disposiciones administrativas de carácter general o reglamentos. Tal circunstancia supone sin duda una excepción o singularidad jurídica relevante respecto del régimen general o común de los recursos administrativos,

respecto de los que está prohibida expresamente tal posibilidad (artículo 107.3. de la LRJ-PAC).

IV. LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES IMPUGNADAS ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Otra relevante singularidad derivada de la existencia de la posibilidad de interponer el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra contra los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra sujetos a la jurisdicción contencioso-administrativa, la constituye la suspensión de la ejecución de las sanciones administrativas impuestas por dichas entidades locales hasta que se resuelva el recurso y se notifique la correspondiente Resolución al interesado.

1. Normativa aplicable

En esta cuestión confluyen dos regulaciones diferenciadas. De una parte el artículo 339 de la LFAL, que impone un límite negativo¹³ a las facultades del Tribunal:

“1. La interposición del recurso de alzada no suspenderá la ejecución del acto o acuerdo impugnado.

2. Durante la tramitación del recurso de alzada, el Tribunal Administrativo no podrá suspender dicha ejecución”.

En la misma línea, el Reglamento de desarrollo de la LFAL, en materia relativa a impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra, aprobado inicialmente en 1990, y en la redacción dada al mismo por el Decreto Foral 173/1999, de 24 de mayo, establece en su artículo 8.1 que *“la interposición del recurso de alzada no altera el régimen de los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra, que se ajustará a la normativa general aplicable, ni suspenderá la ejecución del acto o acuerdo impugnado”.*

Junto a la normativa foral citada y reproducida, con carácter general y dentro de la regulación de los principios del procedimiento sancionador, la LRJ-PAC dispone en su artículo 138.3 que la resolución que ponga fin a un procedimiento sancionador *“será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa”.*

Como es conocido y aceptado, el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra no es un recurso jerárquico, por lo que al existir en Navarra

¹³ Se trata de un límite que se estableció el año 1986, por entender que era una exigencia derivada del principio constitucional de autonomía local reconocido en la Constitución Española de 1978.

esta especial vía foral de impugnación, resulta necesario determinar y conocer los efectos que la impugnación de una sanción administrativa local ante el Tribunal Administrativo tiene sobre la posibilidad o no de su ejecución antes de resolverse el recurso de alzada, aspecto que se trata a continuación.

2. Sentencia 181/2007 de 30 de marzo, del TSJ de Navarra: suspensión de la ejecución de las sanciones recurridas al Tribunal Administrativo

La cuestión aquí planteada quedó resuelta por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia 181/2007 de 30 de marzo (RJCA 2007/543), que resuelve en sentido estimatorio un recurso de casación en interés de Ley y fija la siguiente doctrina legal: *“La interposición de un recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra contra una sanción administrativa impuesta por una entidad Local de Navarra suspende su ejecución hasta que se resuelva el recurso, comenzando el cómputo de plazo de prescripción de la misma cuando se produzca dicha resolución”*.

La Sentencia citada resuelve un recurso de casación en interés de Ley¹⁴ interpuesto contra una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pamplona, dictada en el recurso contencioso-administrativo interpuesto, a su vez, contra providencia de apremio del Ayuntamiento de Pamplona recaída en un expediente sancionador por infracción de tráfico. En dicha sentencia, el precepto objeto de debate y sobre cuya doctrina discute el Ayuntamiento demandante, es el antes citado artículo 8 del Reglamento de desarrollo de la LFAL, en materia relativa a impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra. La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo recurrida en interés de Ley entendió que el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo no es un recurso jerárquico y conforme al citado artículo 8 del Reglamento su interposición no suspende la ejecución del acto, y si no la suspende, la consecuencia no puede ser otra que la posibilidad del Ayuntamiento de proceder a la ejecución de la sanción no obstante la interposición del recurso de alzada ante dicho Tribunal Administrativo.

La reiterada sentencia de 30 de marzo de 2007 en su Fundamento de Derecho sexto, expresa lo siguiente: *“1.- Efectivamente el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra (TAN) no es un recurso jerárquico, pero en cualquier caso,*

¹⁴ Como bien es sabido, la finalidad de un recurso extraordinario de casación en interés de Ley consiste en fijar en el fallo, cuando fuese estimatorio, la doctrina legal aplicable al concreto supuesto debatido (entre otras, sentencias del Tribunal Supremo de 28 de enero y 4 de febrero de 2003).

y en el que aquí nos interesa es un recurso administrativo. Y es su resolución la que agota la vía administrativa cuando efectivamente se ha interpuesto.

2.- Ciertamente es con carácter general la interposición del recurso de alzada ante el TAN no suspende la ejecución de los actos administrativos, pero no es menos cierto que en el caso de las sanciones el artículo 138 de la LRJ-PAC determina que la resolución, en materia de sanciones, será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. (...).

3.- Por lo tanto tal regla general debe conjugarse con la excepción que a la ejecutividad de las sanciones se establece con carácter general en el artículo 138.3 LRJ-PAC y en particular en las leyes sectoriales en la materia, en este caso la Ley de Tráfico, que supedita la misma a la firmeza en vía administrativa. (...).

4.- Esta interpretación coherente la redacción del artículo 8 del citado Decreto Foral, que establece la regla general que determina la no suspensión de la ejecución de los actos administrativos, con la excepción que determina para las sanciones la LRJ-PAC y la ley sectorial en la materia (...).

Debe dejarse claro que tal excepción rige para el procedimiento sancionador (que acaba con la resolución que ponga fin a dicho procedimiento sancionador) pero no para el posterior procedimiento ejecutivo que queda extramuros del sancionador y sus principios (...)¹⁵.

5.- Por lo tanto la sanción recurrida ante el TAN será ejecutiva cuando éste resuelva (pues su resolución pone fin a la vía administrativa) y es desde entonces cuando comienza el plazo de prescripción (STJ Navarra 28-4-2000, 21-12-2000...) pues la sanción habrá devenido firme en vía administrativa (artículo 132.3 LRJ-PAC)."

6.- (...).

7.- (...) más que suspenderse la ejecución, lo que sucede es que la resolución sancionadora no es ejecutiva hasta que ponga fin a la vía administrativa (carece de fuerza ejecutiva y por ende no puede procederse a su ejecución)".

Con apoyo en la fundamentación reproducida, la sentencia de 30 de marzo de 2007 estima el recurso de casación en interés de Ley interpuesto y fija la doctrina legal, de que la interposición del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo ante una sanción impuesta por una entidad local de Navarra suspende su ejecución hasta que se

¹⁵ Significa que aunque se impugne ante el Tribunal Administrativo una providencia de apremio o una diligencia de embargo, dentro del procedimiento de recaudación ejecutiva de la sanción, ello no suspende la ejecución de las mismas ni paraliza el cómputo del plazo de prescripción.

resuelva el recurso y, en consecuencia, el cómputo del plazo de prescripción de la sanción no comenzará hasta que se produzca dicha resolución¹⁶.

3. Necesidad para poder ejecutar la sanción que el Tribunal resuelva y notifique su resolución

Una vez fijada y seguida la doctrina legal expuesta, si el Tribunal Administrativo ya había resuelto el recurso de alzada frente a la sanción local y lo hacía desestimando el recurso, conforme a dicha doctrina ya se podía ejecutar la sanción, sin mayores exigencias o requisitos. Pero surgió la problemática de la necesidad de que dicha resolución hubiese sido notificada al interesado.

Así, la sentencia 291/2010 de 14 de octubre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Pamplona, resuelve un recurso interpuesto contra la resolución por el Tribunal de un recurso de alzada formulado frente a una providencia de apremio dictada por el Ayuntamiento de Pamplona y derivada de un expediente sancionador.

En el fundamento de derecho segundo de la citada sentencia de 14 de octubre de 2010, se afirma: “(...). Sin embargo, *antes de la notificación de la resolución del recurso de alzada, la providencia de apremio fue dictada mucho antes*”. “*Como es bien sabido, la resolución sancionadora tiene que ser firme en vía administrativa para que se pueda ejecutar y, en esta materia se entiende producida la firmeza cuando se notifica la resolución del recurso de alzada por parte del Tribunal Administrativo de Navarra (...)*”

Es decir, el Ayuntamiento de Pamplona se adelantó al dictado de la providencia de apremio, sin cerciorarse de la práctica de la notificación al recurrente de la resolución dictada por el Tribunal Administrativo de Navarra; lo que privó al interesado de la posibilidad de abonar voluntariamente el importe de la sanción impuesta”.

En definitiva, esta sentencia de 14 de octubre de 2010 completa la doctrina legal fijada por la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, de 30 de marzo de 2007, y exige para poder ejecutar la sanción local por haberse producido ya su firmeza en vía administrativa, no sólo que el Tribunal

¹⁶ Conviene recordar que el recurso de casación en interés de Ley lo interpuso el Ayuntamiento de Pamplona, precisamente con esa pretensión de que, mientras el Tribunal Administrativo no resolviera el recurso de alzada interpuesto contra una sanción local, no comenzará el cómputo del plazo de prescripción de la sanción (entonces de un año en materia de tráfico).

Administrativo resuelva desestimando el recurso de alzada interpuesto frente a aquélla, sino que tal resolución haya sido notificada al interesado.

Así lo acepta y aplica también el propio Tribunal Administrativo. En su resolución número 3.329, de 1 de abril de 2011, se resuelve un recurso de alzada interpuesto contra resolución del Director de Área de Hacienda Local del Ayuntamiento de Pamplona, que desestima el recurso de reposición interpuesto contra una providencia de apremio. El recurrente alega que, interpuesto recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra contra la resolución desestimatoria del recurso de reposición formulado frente a una sanción, todavía no le ha sido notificada la resolución de dicho recurso de alzada, por lo que la sanción no es firme y no procede su ejecución.

En el fundamento de derecho segundo de la citada resolución del Tribunal, se reproduce la doctrina de los órganos judiciales de Navarra aquí expuesta y se concluye en el caso concreto analizado: *“Ello quiere decir que el procedimiento ejecutivo comenzó antes de notificarse la resolución del recurso de alzada, o sea, antes de haber adquirido firmeza en vía administrativa la sanción municipal, tal y como han declarado los pronunciamientos judiciales aquí reproducidos. Procede, en consecuencia, la estimación del presente recurso de alzada y la anulación de la providencia de apremio impugnada”*.

En definitiva y como conclusión, impugnada una sanción administrativa local ante el Tribunal Administrativo de Navarra, no podrá procederse a su ejecución hasta que adquiera firmeza en vía administrativa, y ello se producirá una vez dictada y notificada al interesado la resolución desestimatoria del recurso de alzada. Con la relevante consecuencia, además, de que hasta dicha notificación no comenzará el cómputo del plazo de prescripción de la sanción.

V. LA CONCURRENCIA DEL RECURSO DE ALZADA CON EL DE REPOSICIÓN O CON EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La previsión general contenida en el artículo 113.1 de la LRJ-PAC para los recursos administrativos dispone que *“La resolución del recurso estimará en todo o en parte, o desestimarás las pretensiones formuladas en el mismo, o declarará su inadmisión”*.

En lo que se refiere al recurso de alzada a interponer ante el Tribunal Administrativo de Navarra, la norma reglamentaria foral que lo regula, el Reglamento de desarrollo de la LFAL, en materia de impugnación de los actos y acuerdos de las

entidades locales de Navarra, en la redacción dada al mismo por el Decreto Foral 173/1999, de 24 de mayo, prevé en su artículo 22 los casos en que se declarará la inadmisibilidad del recurso de alzada¹⁷.

De tales supuestos de inadmisibilidad, además del ya analizado al estudiar la legitimación para interponer el recurso de alzada, voy a detenerme exclusivamente en el que presenta una evidente especificidad respecto al régimen general de inadmisión de los recursos administrativos y contenciosos.

Este supuesto de inadmisibilidad del recurso de alzada interpuesto ante el Tribunal Administrativo de Navarra se recoge en el artículo 22.1.f) del Reglamento de impugnación dictado en desarrollo de la LFAL, que dispone la inadmisión del recurso: *“Cuando conste que el recurrente haya interpuesto recurso contencioso-administrativo, salvo que hubiese desistido del mismo dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de alzada. Asimismo se declarará la inadmisibilidad cuando se tenga constancia de que el recurrente o algún interesado haya interpuesto el recurso potestativo de reposición, sin perjuicio de que pueda plantearse el recurso de alzada contra la resolución expresa o presunta de aquél. En todo caso, la entidad local deberá comunicar de inmediato al Tribunal Administrativo de Navarra la interposición de cualquiera de dichos recursos”*.

Antes de citar y reproducir resoluciones del Tribunal sobre este motivo de inadmisibilidad, resulta oportuno destacar como tal motivo determina la inadmisión del recurso de alzada cuando contra el mismo acto o acuerdo se haya interpuesto recurso de reposición¹⁸ ante la entidad local o contencioso-administrativo ante los órganos judiciales, aunque con el importante matiz de que en el supuesto del recurso

¹⁷ a) Cuando el Tribunal Administrativo de Navarra carezca de competencia.

b) Cuando no concurren los requisitos de capacidad o legitimación.

c) Cuando se interponga contra actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes, y contra los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

d) Cuando recayere sobre cosa juzgada.

e) Cuando haya caducado el plazo para la interposición del recurso.

f) Cuando el recurrente haya interpuesto recurso contencioso-administrativo, salvo que hubiese desistido del mismo dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de alzada. Asimismo, se declarará la inadmisibilidad cuando el recurrente o algún interesado haya interpuesto el recurso potestativo de reposición, sin perjuicio de que pueda plantearse el recurso de alzada contra la resolución expresa o presunta de aquél. En todo caso, la entidad local deberá comunicar de inmediato al Tribunal Administrativo de Navarra la interposición de cualquiera de dichos recursos.

g) Cuando el recurso tenga por objeto actos no susceptibles de impugnación”.

¹⁸ Interesa destacar que, aunque contra el mismo acto se haya interpuesto recurso de reposición, si éste ha sido ya resuelto en fecha anterior a la de interposición de la alzada, el Tribunal Administrativo no resuelve la inadmisión del recurso de alzada y entra a conocer la cuestión de fondo planteada (entre otras, resolución del Tribunal número 5.385/13, de 4 de septiembre de 2013).

contencioso-administrativo se exige que sea el “mismo” recurrente en alzada quien haya acudido también al orden contencioso, mientras que por lo que se refiere al recurso de reposición se declarará la inadmisión de la alzada cuanto dicho recurso lo haya interpuesto el recurrente en alzada o algún otro interesado¹⁹.

1. Concurrencia del recurso de alzada con el contencioso-administrativo

- En la resolución del Tribunal Administrativo número 3.527, de 15 de noviembre de 2006, se encuentra un ejemplo de que el mismo recurrente en alzada había interpuesto recurso contencioso-administrativo frente al mismo acto impugnado ante el Tribunal. Así, ante el Tribunal Administrativo se impugnaba una resolución de Alcaldía que denegaba a una empresa su solicitud de licencia de actividad de ampliación de cantera de calizas. Pero la entidad local impugnada en alzada acreditó que la “misma” empresa había interpuesto recurso contencioso administrativo contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud de certificado de acto presunto de una anterior petición de adecuación de actividad clasificada, estando íntimamente relacionados el objeto y pretensiones deducidas en el de alzada con lo impugnado en el recurso contencioso-administrativo.

El Tribunal Administrativo en su Fundamento de Derecho Primero examina el posible motivo de inadmisión del recurso y fundamenta lo siguiente: “(...). *En consecuencia, cuando el mismo recurrente impugne una misma actuación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y ante este Tribunal Administrativo de Navarra, el recurso de alzada formulado debe inadmitirse para asegurar que sólo intervengan con preferencia en la solución del conflicto los órganos competentes de esa jurisdicción, de modo que todas las partes implicadas deben comparecer en el procedimiento judicial abierto si estiman oportuno defender sus intereses. Se trata, en definitiva, de evitar la posibilidad de pronunciamientos contradictorios sobre idénticas actuaciones que podrían dictarse por diferentes órganos fiscalizadores, y evitar así la posibilidad de resultados contrarios que, a su vez, podrían dar lugar a nuevos procesos*”.

El Tribunal aprecia que ello concurre en el supuesto analizado, en cuanto el acto recurrido en alzada depende completamente del resultado final del recurso contencioso-

¹⁹ La explicación de la diferencia puede encontrarse en que si el mismo acto se ha recurrido en reposición, por el recurrente en alzada o por otro interesado, en todo caso resulta procedente que la entidad local resuelva la reposición antes de que el Tribunal Administrativo se pronuncie sobre la alzada.

administrativo interpuesto por el mismo recurrente. En consecuencia, el Tribunal Administrativo declara la inadmisibilidad del recurso de alzada en cuestión por producirse la interposición por el mismo recurrente de un recurso contencioso-administrativo contra el mismo acto²⁰.

2. Concurrencia del recurso de alzada con el de reposición

- Por su parte, la resolución del Tribunal Administrativo número 2.012, de 29 de septiembre de 2004, aborda un supuesto de inadmisibilidad del recurso de alzada por haberse interpuesto, en este caso por el propio recurrente en alzada, un recurso potestativo de reposición contra el mismo acto. El Ayuntamiento impugnado solicita ante el Tribunal la inadmisión del recurso porque el acto impugnado fue recurrido en reposición por la misma interesada ante el propio Ayuntamiento. Por ello, el Tribunal en su Fundamento de Derecho Único, examina si se cumplen los requisitos formales necesarios para poder acceder a la vía de la alzada foral, concluyendo lo siguiente: *“(…). Resulta evidente, por tanto, que concurre el supuesto de inadmisibilidad previsto reglamentariamente y antes reproducido, y que debe ser apreciado de oficio, ya que la propia recurrente en alzada interpuso el potestativo recurso de reposición, sin que, por otra parte, el mismo haya sido resuelto ni expresa ni de forma presunta, en el momento de presentarse el recurso de alzada ante este Tribunal, transcurridos sólo tres días desde la interposición de la reposición. Por todo ello, procede declarar la inadmisión del recurso de alzada interpuesto, sin entrar a conocer los aspectos de fondo planteados en el mismo, al haberse interpuesto contra el mismo acto el recurso potestativo de reposición”*. Se trata por lo tanto de un claro ejemplo de inadmisión de la alzada por haber interpuesto el mismo recurrente recurso potestativo de reposición contra el mismo acto.

- Finalmente, y como se ha expuesto más arriba, también se declarará la inadmisibilidad del recurso de alzada si ha sido otro interesado el que ha interpuesto recurso de reposición contra el mismo acto. Un ejemplo de ello lo encontramos en la resolución del Tribunal Administrativo número 3.340, de 30 de octubre de 2006, que resuelve un recurso de alzada interpuesto contra una resolución municipal

²⁰ La citada resolución del Tribunal número 3.527, de 15 de noviembre de 2006, que inadmitió el recurso de alzada por el motivo estudiado fue impugnada en lo contencioso, con desestimación de tal recurso primero por sentencia número 242/2010 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Pamplona, y también en apelación por sentencia del TSJ de Navarra, de 17 de enero de 2012.

desestimatoria de reclamación de indemnización por daños y perjuicios sufridos al introducir un animal su pata en un respiradero de la vía pública.

El Tribunal, en el Fundamento de Derecho Segundo de su resolución argumenta: “(...). *En definitiva, en el presente caso concurre la reproducida causa de inadmisibilidad, pues frente al acto impugnado en el presente procedimiento de recurso de alzada, Resolución de Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona, de 12 de agosto de 2005, se interpuso, en este caso por otro interesado –la comunidad de Propietarios de la Calle de Pamplona-, el recurso potestativo de reposición. Dicho recurso, como ya se ha expresado, fue desestimado expresamente por Resolución de Alcaldía, de 16 de noviembre de 2005, con notificación personal de la misma a la señora....., por lo que ninguna situación de indefensión se ha generado por la misma, que pudo interponer contra dicha Resolución desestimatoria un nuevo recurso de alzada ante este Tribunal o recurso contencioso-administrativo ante el orden jurisdiccional. En consecuencia, el presente recurso de alzada debe ser inadmitido, al haber sido interpuesto por otro interesado, y contra el mismo acto aquí impugnado, el recurso potestativo de reposición y concurrir, por ello, la causa de inadmisibilidad del recurso de alzada prevista en el art. 22.1.f) del citado Decreto Foral 279/1990”.*

En definitiva, el Tribunal Administrativo de Navarra declarará la inadmisibilidad del recurso de alzada siempre que, en concurrencia con la interposición del mismo, el mismo recurrente haya interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el mismo acto o, bien el mismo recurrente u otro interesado, haya interpuesto recurso de reposición cuyo objeto sea el mismo acto impugnado en alzada.

VI. LA PROCEDENCIA DE INTERPONER ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA Y FRENTE A SUS RESOLUCIONES EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

La cuestión relativa a la posibilidad o no de interponer el recurso extraordinario de revisión frente a las resoluciones del Tribunal Administrativo se considera de interés, ya que inicialmente el propio Tribunal dio una respuesta negativa a dicha cuestión y, posteriormente, viene aceptando con normalidad tal posibilidad.

1. Postura inicial negativa por parte del Tribunal Administrativo

En un primer momento, el Tribunal Administrativo de Navarra consideró que contra sus resoluciones no cabía interponer el recurso extraordinario de revisión regulado en los artículos 118 y siguientes de la repetida LRJ-PAC. Tal posición la mantuvo el Tribunal en diferentes providencias resolutorias dictadas por el mismo sobre todo durante los años 1996, 1997 y 1998. En todas ellas, el Tribunal entendía y así lo reiteraba, que el recurso de alzada ante el mismo constituye una vía impugnatoria singular del ordenamiento jurídico navarro que se rige, según el apartado 3 del artículo 333 y el apartado 1 del 338 de la LFAL, por lo dispuesto en esa Ley Foral y en las disposiciones reglamentarias que la desarrolla (en aquél momento en el Decreto Foral 57/1994, de 7 de marzo, actualmente derogado por el Decreto Foral 173/1999, de 24 de mayo). Consideraba el Tribunal que en dichas normas (ley y reglamento) no se contemplaba la posibilidad de interponer ante el mismo el recurso extraordinario de revisión contra sus resoluciones, siendo éstas impugnables exclusivamente ante los órganos competentes de la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. Sentencia 1905/2000 de 30 de noviembre del TSJ de Navarra favorable a la interposición del recurso de revisión ante las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra

El ahora expuesto fue el criterio seguido por el Tribunal Administrativo hasta la Sentencia 1905/2000 de 30 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (JUR 2001/32476). Esta sentencia se pronunció sobre el asunto al conocer y resolver un recurso contencioso-administrativo que impugnaba una providencia resolutoria del Tribunal de 1998, por la que se inadmitían recursos de revisión interpuestos frente a resoluciones del propio Tribunal Administrativo recaídas en recursos de alzada relativos a sanciones impuestas por un Ayuntamiento navarro y a su recaudación en vía ejecutiva.

La referida sentencia de 30 de noviembre de 2000, en su fundamento de derecho tercero, declara que: *“Con carácter general no se comparte por la Sala el argumento de que ante la falta de previsión expresa en la Ley Foral de Administración Local y decreto de desarrollo ante la especialidad del régimen impugnativo que nos ocupa, propio del régimen foral Navarro no cabe interponer en este caso recurso de revisión solo previsto en los artículos 108 y 118 y ss. de la Ley 30/92.*

Si así fuera el régimen jurídico del recurso que nos ocupa se encontraría inserto en un ordenamiento jurídico cerrado, impermeable al resto del ordenamiento jurídico del Estado. Ello nunca puede ser así, pues el procedimiento administrativo común, establecido en la Ley 30/92, en desarrollo del artículo 149.1.18 de la Constitución Española, constituye el parámetro de la constitucionalidad, el común denominador normativo aplicable a toda regulación procedimental, por lo que ante el silencio de una concreta norma reguladora de un específico procedimiento sobre el régimen de recursos, tal laguna debe integrarse con el régimen de recursos establecido en la Ley 30/92, ya que el régimen jurídico de la expresada Ley, en esta concreta materia ha de trasladarse a toda posible regulación de los procedimientos administrativos. Ha de tenerse en cuenta que en lo que sea el procedimiento administrativo común, su definición supera a la idea de legislación básica, aplicable al régimen jurídico de las Administraciones públicas también previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, por ende una vez expresada esta mínima regulación procedimental, lo que efectúa la Ley 30/92, su contenido vincula a todos los procedimientos que puedan establecerse, también al presente supuesto, por muy especial que sea el régimen del recurso de alzada previsto en los artículos 337 y siguientes de la Ley Foral 6/90, pues en otro caso se estaría estableciendo un régimen jurídico completamente escindido del procedimiento común”.

Por lo tanto, y en aplicación de lo dispuesto en dicha sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Superior de Justicia de Navarra, de 30 de noviembre de 2000, desde ese momento y para el futuro quedó fijada la doctrina de que frente a las resoluciones firmes dictadas por el Tribunal Administrativo de Navarra cabe interponer el recurso extraordinario de revisión. Obviamente, con cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos para dicho cauce extraordinario de impugnación en los artículos 118 y siguientes de la LRJ-PAC.

3. Supuestos conocidos por el Tribunal Administrativo en relación con el recurso extraordinario de revisión

Así, el Tribunal Administrativo, en determinados supuestos, admitirá a trámite el recurso extraordinario, elaborará la correspondiente propuesta de resolución del mismo, la someterá al dictamen preceptivo y no vinculante del Consejo de de Navarra²¹ y adoptará la resolución del recurso extraordinario de revisión que proceda. En otros, por el contrario, al amparo de lo dispuesto en el artículo 119.1 de la LRJ-PAC, el Tribunal podrá inadmitir a trámite el recurso extraordinario, sin necesidad de recabar dictamen del órgano consultivo de Navarra, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo 118 o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

3.1. Inadmisión a trámite del recurso extraordinario del recurso de revisión

Los supuestos en que el Tribunal Administrativo de Navarra viene inadmitiendo a trámite recursos extraordinarios de revisión contra sus resoluciones firmes, por considerar desde el inicio que no se cumplen las causas necesarias para su interposición, son muy numerosos, en particular en relación con previos recursos de alzada formulados contra sanciones impuestas en materia de tráfico y contra los procedimientos iniciados para su recaudación en vía ejecutiva. Como muestra de ello, voy a citar la resolución del Tribunal 1.395 de 16 de marzo de 2001²². Como en todas las resoluciones del Tribunal que resuelven un recurso extraordinario de revisión, se reproduce el fundamento tercero de la reiterada sentencia de 30 de noviembre de 2000 como justificación de la procedencia de interponer dicho recurso ante el Tribunal Administrativo de Navarra. En concreto en este supuesto y como se anunciaba, el Tribunal decide inadmitir a trámite el recurso puesto que afirma: “(...) *el recurso de revisión, (...) es un cauce extraordinario de impugnación que sólo puede plantearse por las causas tasadas reguladas en la Ley.*

En el presente caso ninguna de las causas reguladas expresamente en el artículo 118 se fundamenta por el recurrente al interponer el recurso, ya que si bien alega genéricamente error en la apreciación de los hechos, no concreta donde radica

²¹ Artículo 16.1.h) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo del Consejo de Navarra.

²² En este caso, se interpone recurso extraordinario de revisión contra una resolución dictada por el Tribunal Administrativo en incidente de ejecución relacionado con otra resolución de recurso de alzada, interpuesto contra acto dictado por la Alcaldía de un Ayuntamiento, sobre la concesión de licencias de obras e inadmisión de denuncia de infracciones urbanísticas.

ese error de apreciación ni sobre qué hechos del expediente concreto tramitado en este tribunal. La argumentación genérica utilizada no puede encajarse en ninguno de los supuestos legalmente previstos de forma tasada como causas impugnativas por este especialísimo recurso entablado, siendo evidente que lo que la parte buscaba era una nueva posibilidad impugnativa, utilizando argumentos de carácter ordinario muy vagamente expuestos, y sin ninguna consistencia jurídica, sobre una incorrecta interpretación de las normas que considera aplicables, argumentos que, en su caso, debieron esgrimirse por los cauces ordinarios de impugnación, el recurso contencioso, y no con la interposición de este recurso de revisión, por su total olvido de la consideración de remedio extraordinario de esta específica vía impugnatoria.

(...).

En el recurso objeto del presente, si bien el recurrente cita como causa el error en la apreciación de los hechos, esta cita la hace de forma tan genérica que, como hemos expuesto anteriormente, no sólo no hace ni mencionar el artículo que le sirve de base jurídica para su interposición, sino que ni tan siquiera funda ni justifica cuáles son los hechos sobre los que existe error en su apreciación.”

En definitiva y en esta resolución del Tribunal parcialmente reproducida, pese a la admitida posibilidad de interponer recursos extraordinarios de revisión contra resoluciones firmes del Tribunal, éste inadmite a trámite el concreto recurso de revisión por su total falta de fundamentación.

3.2. Admisión a trámite del recurso extraordinario del recurso de revisión

Por el contrario, son muchos más reducidos y excepcionales los supuestos en que el Tribunal Administrativo de Navarra admite, tramita y resuelve finalmente con todos sus efectos un recurso extraordinario de revisión. Voy a citar aquí un ejemplo de ello, en concreto la resolución del Tribunal Administrativo número 2.933 de 5 de mayo de 2005. En dicha resolución, la recurrente fundamenta que la resolución del Tribunal impugnada ha desconocido la existencia de un documento de valor esencial para la resolución del asunto, que evidencia el error de dicha resolución. Por lo tanto, la recurrente basa su recurso en el art.118.1.2ª de la LRJ-PAC. De conformidad con el art. 16.1.h) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, el Tribunal solicito informe preceptivo al Consejo de Navarra. Posteriormente y en plazo, tuvo entrada en el Tribunal Administrativo de Navarra dictamen del Consejo de Navarra sobre el recurso de

revisión, que en su conclusión final dice que el recurso de revisión es procedente y debe estimarse. Así, la resolución del Tribunal reproduce en primer lugar la reiterada sentencia de 30 de noviembre de 2000, considera procedente el recurso extraordinario de revisión al concurrir la circunstancia 2ª del artículo 118.1 de la LRJ-PAC²³ y, finalmente, respecto al fondo de la cuestión debatida estima el inicial recurso de alzada y otorga a la interesada su derecho a la emisión de certificado acreditativo del silencio administrativo producido en solicitud de licencia de obra para el cierre de una parcela.

En definitiva y como recapitulación, desde la reiterada y reproducida sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 30 de noviembre de 2000 (JUR 2001/32476), resulta procedente la interposición de recursos extraordinarios frente a resoluciones firmes del Tribunal Administrativo de Navarra. Ahora bien, como otros órganos administrativos, el Tribunal Administrativo puede acordar motivadamente la inadmisión a trámite desde el inicio de tales recursos, principalmente si los mismos no se fundan en alguna de las causas del artículo 118.1 de la LRJ-PAC, lo que sucede en un número muy elevado de los recursos extraordinarios interpuestos ante el Tribunal. También, aunque en un número muy reducido de supuestos, el Tribunal Administrativo ha admitido a trámite algunos recursos extraordinarios de revisión, ha elaborado la preceptiva propuesta de resolución de los mismos, la ha sometido al dictamen preceptivo y no vinculante del Consejo de Navarra, ha resuelto sobre la procedencia o no del recurso extraordinario y, de concluir, en su procedencia ha decidido también sobre el fondo de la cuestión resuelta por su resolución recurrida en revisión.

²³ *“Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”.*

VII. LA CUESTIÓN RELATIVA A LA CONDENA EN COSTAS CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

Como resulta conocido, el Tribunal Administrativo resuelve los recursos de alzada interpuestos ante el mismo por los interesados contra los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra sujetos a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Una vez que el Tribunal resuelve el recurso, si el recurrente en alzada, la entidad local autora del acto inicial o, en su caso, los terceros interesados no están de acuerdo con la decisión adoptada pueden interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo. En tal circunstancia, el acto que se impugna en lo contencioso es una resolución del Tribunal Administrativo de Navarra que, como también se conoce, es un órgano adscrito a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que ésta será formalmente la impugnada en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

1. La peculiar posición del Tribunal Administrativo en el orden contencioso-administrativo y el criterio del vencimiento en materia de costas

Pues bien, pese a ello ni el Tribunal Administrativo ni la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a la que está adscrito tienen un “interés”²⁴ en el sentido de pretender lograr un beneficio o de evitar un perjuicio, ya que en el ámbito contencioso se trata de un procedimiento entre partes ajenas y distintas de aquélla Administración, dado que la competencia del Tribunal se circunscribe a las actuaciones de las entidades locales de Navarra.

Esa falta de “interés” del Tribunal y de la Administración Foral en los recursos contencioso-administrativos interpuestos frente a las resoluciones de aquél debe ponerse en relación actualmente con la nueva regulación de las costas procesales contenida en el artículo 139 LJCA²⁵, que en su apartado 1 dispone: *“En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso*

²⁴ Así, el servicio de Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra, que representa y defiende al Tribunal Administrativo en los recursos interpuestos frente a sus resoluciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa, limita su actuación a la contestación a la demanda y conclusiones, sin realizar ni acudir a ninguna otra actuación procesal (medidas cautelares; prueba; aclaración de sentencia, etc.).

²⁵ El artículo 139 LJCA fue modificado sustancialmente por la Ley 37/2011, de 10 de octubre.

presentaba serias dudas de hecho o de derecho. En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad”.

La reproducida regulación dispone en materia de costas el criterio del vencimiento en primera o única instancia, lo que supone que en caso de estimación total del recurso contencioso-administrativo se impondrán las costas al Tribunal (a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra) y en caso de desestimación total de dicho recurso a la parte recurrente (entidad local, recurrente inicial ante el Tribunal o terceros interesados). Con todo ello se producen dos efectos singulares y extraños: en el primer caso, un coste económico para la Administración Foral, pese a su falta de “interés” si el Tribunal es condenado en costas; y en el segundo, un coste adicional para el recurrente en lo contencioso, que tendrá que abonar también las costas que le gire la asesoría jurídica del Gobierno de Navarra, que actúa e interviene en representación del Tribunal Administrativo.

2. Posibles supuestos a los que asimilar la posición en lo contencioso del Tribunal Administrativo de Navarra

Pues bien, la antes citada LJCA contempla en su artículo 21 dedicado a la denominada legitimación pasiva algunos supuestos que, pese a no referirse expresamente dada su singularidad y atipicidad al Tribunal Administrativo de Navarra, de aplicarse analógicamente al mismo podría resolver o al menos minimizar la problemática aquí descrita. Así, el apartado 3 del artículo 21 referido dispone: *“En los recursos contra las disposiciones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales y las reclamaciones en materia de contratación a que se refiere la legislación de Contratos del Sector Público los citados órganos no tendrán la consideración de parte demandada, siéndolo las personas o Administraciones favorecidas por el acto objeto del recurso, o que se personen en tal concepto, conforme a lo dispuesto en el artículo 49”.*

Las similitudes del Tribunal Administrativo de Navarra con tales órganos administrativos especializados son evidentes, y la aplicación analógica de tal precepto y solución a dicho Tribunal aclararía de forma definitiva la posición de la Administración

de la Comunidad Foral de Navarra en los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra resoluciones del Tribunal Administrativo.

Aunque de un modo parcial y quizá algo más forzado, también aclararía la cuestión la aplicación al Tribunal Administrativo de Navarra de lo previsto en el artículo 21.2.a) LJCA, en cuanto al referirse a las Administraciones públicas a considerar demandadas dispone que *“cuando se trate de Organismos o Corporaciones públicos sujetos a fiscalización de una Administración territorial, se entiende por Administración demandada: El Organismo o Corporación autores del acto o disposición fiscalizados, si el resultado de la fiscalización es aprobatorio”*.

3. Las decisiones judiciales sobre la cuestión

Pese a las posibilidades de interpretación expuestas, la realidad es que los órganos judiciales de Navarra competentes sobre la materia no las han compartido y asumido.

Así, se cita y reproduce parcialmente aquí la Sentencia 230/2013, de 24 de junio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Pamplona, de: *“Centrada la cuestión litigiosa, previamente a entrar en el fondo del asunto, no cabe tener por apartada al Tribunal Administrativo de Navarra, puesto que es su resolución la que ha dado lugar al presente procedimiento contencioso-administrativo y es el expediente por ella incoado el que se ha remitido a este Juzgado, por lo que su legitimación pasiva como autora de la resolución combatida y demandada por ello de acuerdo con el artículo 21.1.) DE LA Ley 29/1.998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es evidente, sin perjuicio de su posibilidad de no comparecer el acto de la vista conforme el artículo 78 del mismo texto legal con las consecuencias que conlleva y todo ello con la necesidad de realizar el pronunciamiento sobre las costas conforme al artículo 139 de la Ley Procesal Contencioso-Administrativa que impone el criterio del vencimiento objetivo, salvo serias dudas de hecho o de derecho²⁶”*.

²⁶ La citada sentencia de 24 de junio de 2013 continúa: *“El Tribunal Administrativo de Navarra, como señala el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª S 4-10-2010, nº 476/2010, recurso 261/2009. Ponente: Hurtado Martínez, Juan Antonio, Fundamento de derecho segundo es una peculiaridad propia de la Comunidad Foral de Navarra y así, “En el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad a lo prevenido en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, existe como peculiaridad institucional de carácter tradicional, el Tribunal Administrativo de Navarra, órgano que tiene competencia para conocer, en sede administrativa y a diferencia del derecho común, las impugnaciones que potestativamente se dirijan contra los actos dictados por los entes de la administración local, en los términos que le reconoce la Ley Foral de Administración Local de Navarra, 6/1990 de 2 de julio. Y junto a dicha Ley Foral debemos tener en cuenta lo dispuesto por el Decreto Foral 31/1998 de 9 de febrero,*

Por otra parte, en Auto del mismo Juzgado de 12 de julio de 2013 se razona: *“por lo que su legitimación pasiva (de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra) como autora de la resolución combatida y demandada por ello (...) es evidente, sin perjuicio de las posibles similitudes con órganos arbitrales o de resolución extrajudicial de conflictos administrativos, situación contemplada de forma expresa en el párrafo 3 del artículo 21 de la antedicha Ley (LJCA), (...). Y que no contempla la situación del T.A.N. Además el Tribunal Administrativo de Navarra, como señala el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, S 4-10-2010, nº 476/2010, recurso 261/2009 (se vuelve a reproducir literalmente lo expresado en la anterior sentencia del mismo Juzgado de 24 de junio de 2013)”*.

En definitiva y en conclusión, los órganos judiciales -al menos hasta el momento presente- consideran que cuando una resolución del Tribunal Administrativo de Navarra es impugnada en el orden contencioso-administrativo, pese a que ni el Tribunal ni la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a la que está adscrito tienen “interés” en el proceso, que afecta a partes ajenas y distintas a ellos, es evidente la legitimación pasiva de dicha Administración Foral como autora de la resolución combatida y demandada, y todo ello con la necesidad para el órgano judicial de realizar el preceptivo pronunciamiento sobre las costas conforme al artículo 139 LJCA.

Pues bien, no obstante todo lo dicho es precisamente en la aplicación de este último precepto citado de la LJCA donde se aprecia cierta modulación por parte de los órganos judiciales de Navarra a la norma general en materia de costas del criterio del vencimiento. Así, son muy numerosas y reiteradas las sentencias de los tres Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Pamplona en las que, impugnándose una resolución del Tribunal Administrativo, pese a la estimación total o parcial del recurso contencioso-administrativo, no se imponen las costas a la parte que haya visto

por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Tribunal Administrativo de Navarra, sobre la tramitación del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra, sin que de ambas normas, en especial del Decreto Foral 31/1998, en particular su artículo uno, que dispone “El Tribunal Administrativo de Navarra es el órgano de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra con competencia específica para tramitar y resolver los recursos de alzada que ante él se promuevan contra los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra, conforme a lo dispuesto en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.”, se pueda encontrar otra cosa que una Administración, mejor dicho un órgano de la administración, cuyos actos son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que no cabe, repetimos, tener por apartado del procedimiento a la misma”.

rechazadas todas sus pretensiones, al apreciarse y razonarse por tales órganos judiciales que los supuestos controvertidos presentaban serias dudas jurídicas.

VIII. CONCLUSIONES

Primera: Especialidad del recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra.- La posibilidad de interponer el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra contra los actos y acuerdos dictados por las entidades locales de Navarra constituye una especialidad que existe exclusivamente en la Comunidad Foral en virtud de su régimen foral.

Segunda: Singularidades jurídicas derivadas de su existencia.- La existencia en Navarra del recurso de alzada a interponer ante el Tribunal Administrativo conlleva una serie de singularidades jurídicas respecto del régimen general de los recursos administrativos y contencioso-administrativos.

Tercera: Legitimación para recurrir ante el Tribunal Administrativo de Navarra.- Tienen legitimación para interponer el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo quienes la tienen para impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales conforme a la legislación general (interesados, concejales que han votado en contra, ejercicio de la acción popular), y además los vecinos, aunque no les afecte personalmente el acto o acuerdo. La especial legitimación vecinal no se extiende al recurso de reposición ni al contencioso-administrativo, salvo que este se interponga frente a una resolución del propio Tribunal Administrativo.

Cuarta: Competencia para conocer recursos de alzada contra reglamentos.- El Tribunal Administrativo de Navarra resulta competente para conocer y resolver los recursos de alzada que los sujetos legitimados interpongan ante el mismo, no sólo frente a los actos administrativos, sino también frente a las disposiciones administrativas de carácter general o reglamentos.

Quinta: Suspensión de la ejecución de las sanciones impugnadas ante el Tribunal Administrativo.- La impugnación vía recurso de alzada de una sanción administrativa local ante el Tribunal Administrativo de Navarra impide su ejecución por falta de firmeza en vía administrativa hasta que dicho Tribunal resuelva en sentido desestimatorio el recurso y notifique al interesado su resolución, con la consecuencia además de que hasta dicha notificación no comienza el cómputo del plazo de prescripción de la sanción.

Sexta: Concurrencia del recurso de alzada con el de reposición y con el contencioso-administrativo.- Además de cuando concurren causas de inadmisibilidad comunes y generales de los recursos administrativos y contencioso-administrativos (falta de competencia, falta de capacidad, actos reproducción de otros anteriores definitivos y firmes, cosa juzgada, transcurso del plazo de recurso, actos no susceptibles de impugnación), el Tribunal Administrativo declarará la inadmisibilidad del recurso de alzada cuando en concurrencia con dicho recurso el mismo recurrente haya interpuesto recurso contencioso-administrativo o, bien el mismo recurrente u otro interesado, haya interpuesto recurso de reposición, en ambos casos contra el mismo acto impugnado en alzada.

Séptima: Procedencia del recurso extraordinario de revisión frente a las Resoluciones del Tribunal.- Frente a las resoluciones firmes del Tribunal Administrativo resulta procedente la interposición del recurso extraordinario de revisión, pudiendo aquél acordar motivadamente su inadmisión a trámite si concurren los presupuestos legales para ello o tramitar y resolver dicho recurso extraordinario, pronunciándose sobre su procedencia y, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

Octava: Costas procesales en la impugnación contenciosa de las Resoluciones del Tribunal Administrativo.- Cuando una resolución del Tribunal Administrativo de Navarra es impugnada en el orden contencioso-administrativo, a pesar de su falta de “interés” en el proceso, los órganos judiciales determinan la legitimación pasiva de la Administración de la Comunidad Foral a la que aquél está adscrito, con la necesidad para el órgano judicial de realizar el preceptivo pronunciamiento sobre las costas de dicho proceso.

IX. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ERICE ECHEGARAY, M^a ASUNCIÓN, “Una singularidad de nuestra comunidad foral: El Tribunal Administrativo de Navarra”, *Revista Concejo*, núm. 140, 1996, págs. 35 y 36.
- IZU BELLOSO, MIGUEL JOSÉ, *Cuadernos de Administración Local: El Tribunal Administrativo de Navarra*. Gobierno de Navarra, Pamplona 2004.
- PÉREZ CALVO, ALBERTO Y RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN M^a, *Manual de Derecho Público de Navarra*. Gobierno de Navarra. Gobierno de Navarra, Pamplona 2007.
- RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN M^a, “Recursos administrativos y Administración Local. Régimen general y régimen especial”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, págs. 439 a 462.
- RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN M^a, *Derecho Local de Navarra*, Iustel, Madrid 2013.

X. RESOLUCIONES Y JURISPRUDENCIA UTILIZADA

1. Resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra

- Resolución nº 1359, de marzo de 2001.
- Resolución nº 987, de 14 de mayo de 2004.
- Resolución nº 2012, de 29 de septiembre de 2004.
- Resolución nº 2933, de 5 de mayo de 2005.
- Resolución nº 3340, de 30 de octubre de 2006.
- Resolución nº 3527, de 15 de noviembre de 2006.
- Resolución nº 2596, de 5 de mayo de 2009.
- Resolución nº 3329, de 1 de abril de 2011.
- Resolución nº 4431, de 6 de mayo de 2011.
- Resolución nº 10022, de 11 de noviembre de 2011.
- Resolución nº 2373, de 17 de abril de 2013.
- Resolución nº 6750, de 2 de diciembre de 2013.

2. Jurisprudencia

2.1 Sentencias del Tribunal Supremo

- Sentencia de 7 de abril de 1969.
- Sentencia de 16 de julio de 2002.

2.2 Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra

- Sentencia de 13 de junio de 1995.
- Sentencia 1905/2000, de 30 de noviembre.
- Sentencia de 16 de enero de 2001.
- Sentencia 181/2007, de 30 de marzo.
- Sentencia 186/2012, de 8 de marzo.
- Sentencia 737/2013, de 18 de julio.
- Sentencia 476/2014, de 30 de octubre.

2.3 Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo

- Sentencia 291/2010, de 14 de octubre, del Juzgado Contencioso-administrativo nº2 de Pamplona.
- Sentencia 230/2013, de 24 de junio, del Juzgado Contencioso-administrativo nº 2 de Pamplona.