

EL RECURSO DE ALZADA EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO DE NAVARRA

JOSE MIGUEL ARRIAGA SAGARRA

Antecedentes

El origen del recurso de alzada que actualmente se sustancia ante el Tribunal Administrativo de Navarra contra resoluciones de los Ayuntamientos y Concejos, proviene realmente de remotas competencias del Consejo Real de Navarra y de lo ya establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, donde se recoge el carácter de la Excma. Diputación Foral de Navarra, al determinarse en su artículo 6.º:

«Las atribuciones de los Ayuntamientos, relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación provincial, con arreglo a su legislación especial».

Igualmente, en el artículo 10 de la propia Ley Paccionada se establece lo siguiente:

«La Diputación provincial, en cuanto a la administración de productos de los Propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y además las que, siendo compatibles con estas, tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía».

Es decir, que se configura a la Diputación como la entidad que ejerce control de legalidad sobre los Ayuntamientos y Concejos de Navarra, en sus actuaciones, naturalmente sin ninguna merma para su autonomía administrativa.

Así, Don Luis Oroz (en cuyo homenaje se edita el presente libro), en su obra «Legislación Administrativa de Navarra», primera parte, página 81, dice:

«Como superior jerárquico (se refiere a la Diputación) de los Ayuntamientos y Concejos, le corresponde conocer de los recursos de alzada que se promuevan contra las resoluciones de aquellos organismos y demás entida-

des municipales; aprobar los presupuestos y cuentas de los pueblos y autorizar los arbitrios y aprovechamientos que los mismos soliciten; conceder permiso para la venta, permuta o gravamen de los bienes y derechos de los Municipios; y en una palabra, ejercitar sobre la administración municipal las funciones que antes desempeñaba el Consejo, vigilando su administración en la forma dispuesta por las Leyes, Reglamentos, Circulares y demás disposiciones de la legislación foral.

Por ello, cuando se promulga el Real Decreto-Ley convenido de 4 de noviembre de 1925, relativo a la aplicación del Estatuto Municipal a Navarra, se determina en su Base 11 lo siguiente:

«Recursos.— La Diputación organizará un Tribunal administrativo, con funciones delegadas de la misma, para resolver los recursos en que entiende esta Corporación, a petición:

a) De los Ayuntamientos que, cualquiera de que sea su número, representen la mayoría de los habitantes de Navarra.

b) De las dos terceras partes de Ayuntamientos de la misma.

c) De la mayoría de los electores de Navarra, acordada por los trámites del «referendum».

También habrá de organizarse el Tribunal cuando lo acuerden las dos terceras partes de los vocales que deban constituir el Consejo administrativo.

De las reclamaciones contra la legalidad de los presupuestos por infracción de las disposiciones de la Base octava seguirá entendiendo siempre la Diputación, así como de las que se formulen contra el establecimiento de contribuciones e impuestos acordados por los Ayuntamientos.

Los recursos habrán de fundarse en la infracción de Leyes, Reglamentos o disposiciones administrativas, pudiendo interponerlos cualquier vecino, aunque no le afecte personalmente la resolución municipal.

A los recursos administrativos que se promuevan ante la Diputación, y en su caso ante el Tribunal delegado que se constituya, precederá el de reposición establecido en el Estatuto municipal.

El recurso contencioso contra los acuerdos de la Diputación o del Tribunal delegado, en los casos en que proceda, será gratuito y se acomodará a las disposiciones del Estatuto municipal o las que en lo sucesivo se dicten.

Los recursos civiles, los electorales y los de índole gubernativa contra acuerdos de los Ayuntamientos o resoluciones de las Autoridades municipales se regirán por las disposiciones del Estatuto municipal o por las que, como generales, se dicten en lo sucesivo.

El recurso por abuso de poder que regula el artículo 290 del Estatuto municipal será aplicable, cuando proceda, a los acuerdos de la Diputación de Navarra».

Todo esto comporta ya una específica regulación atinente a los recursos que se produzcan contra las decisiones de Ayuntamientos y Concejos de Navarra.

Y es de tener en cuenta que en el Estatuto municipal estaba previsto el recurso de reposición, pero no el de alzada, que es realmente de naturaleza foral y, entre otros aspectos, fue necesaria la aludida adaptación para recoger lo referente a este recurso de alzada.

Pues bien. Por distintas circunstancias que no viene al caso analizar ahora, se siguieron interponiendo los correspondientes recursos de alzada, pero ante la Excm. Diputación Foral de Navarra, que los venía resolviendo, y es lo cierto que ese previsto Tribunal administrativo delegado de la Diputación no se constituye hasta el año 1964, cuando el Consejo Foral mediante acuerdo adoptado en 24 de junio de dicho año, con el «quorum» necesario, decide su creación.

En el preámbulo de dicho acuerdo, tras hacerse referencia al citado Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, se especifica que la expresada potestad jurisdiccional de régimen foral privativo viene siendo ejercida directa e inmediatamente por la referida Corporación y que ésta, sin embargo, en su acuerdo de 17 de abril de 1964 declaró que es patente la conveniencia del establecimiento de dicho Organismo, para que, con la independencia necesaria y tradicional en los Tribunales constituya una valiosa ayuda, una clara garantía de seguridad jurídica y un instrumento eficaz de desconcentración funcional.

Y establece dicho acuerdo de 24 de junio de 1964, entre otras cosas, lo siguiente:

«El Tribunal Administrativo tendrá funciones delegadas de la Diputación Foral de Navarra, como Organismo de actuación de la misma, en las materias que integran la esfera de su competencia» (Base I).

«Será de la competencia del Tribunal Administrativo y Delegado de la Diputación, resolver los recursos de alzada e impugnaciones en que entiende la Corporación citada y que se promuevan contra decisiones de:

Autoridades y Organismos de Municipios, Concejos y Entidades Administrativas de Navarra, en general.

El Tribunal entenderá igualmente en los recursos que seentablen contra la actuación individualizada de las normas relativas a los Presupuestos, aplicación de contribuciones e impuestos y de las Ordenanzas a que se refiere el actual artículo 394 del Reglamento de Administración de Navarra (Base III).

«No obstante lo dispuesto en la Base III, la Diputación Foral seguirá conociendo y resolviendo, como materia perteneciente a la jurisdicción retenida propia, de las reclamaciones que formalicen contra:

La legalidad de los Presupuestos confeccionados por los Organismos y Entidades Administrativas navarras, por infracción de las disposiciones de la Base 8 del Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 en relación con las disposiciones, sobre la misma materia, contenidas en el Reglamento de Administración Municipal de Navarra.

El establecimiento de contribuciones, tasas, arbitrios e impuestos, acordados por los Organismos enunciados en la Base 3.

En este segundo caso, la intervención de la Diputación alcanza a resolver el o los recursos de alzada que se promuevan para tratar de impedir la aprobación de Ordenanzas referentes al establecimiento de exacciones, a tenor del artículo 394, párrafo 2.º del Reglamento de Administración Municipal de Navarra» (Base IV).

«Las sentencias del Tribunal Administrativo Delegado de la Diputación Foral de Navarra causarán estado en la vía administrativa, con arreglo al apartado a) del artículo 711 del Reglamento de Administración Municipal de Navarra, y contra las mismas cabrá el recurso contencioso-administrativo, ante la Sala correspondiente de la Audiencia, con arreglo a las disposiciones generales (Base VII).

Como consecuencia de ese acuerdo del Consejo Foral se produce el acuerdo adoptado por la Diputación en 29 de diciembre del mismo año 1964, aprobando el Reglamento orgánico del Tribunal Administrativo de Navarra, donde se establece que se compondrá de cuatro miembros Letrados y un Secretario, efectuándose una regulación de su organización y actividad.

Y, a tenor de los calendados acuerdos, se recoge en los artículos 630 a 635 del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra lo relativo a las materias susceptibles de recurso de alzada, así como a la naturaleza, extensión y límites de la potestad jurisdiccional del Tribunal Administrativo de Navarra, e igualmente se regula la legitimación para la interposición de recurso de alzada y la tramitación del mismo, en los artículos 639 a 707 del propio Reglamento.

Por otro lado, a virtud de un Decreto Foral de 13 de junio de 1984, el Gobierno de Navarra ha encomendado al Tribunal Administrativo Delegado la tramitación de los recursos de alzada que se interpongan contra las resoluciones municipales, concejiles y de las entidades administrativas de Navarra a que se refiere el artículo 633 del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra, pertenecientes a la jurisdicción retenida propia de la Diputación Foral, elevando el Tribunal la propuesta de resolución al Gobierno de Navarra.

Finalmente, diremos que en el Amejoramiento del Fuero de Navarra, aprobado por el Real Decreto Paccionado de 26 de enero de 1979, se determina en su artículo 23 que corresponde la Gobierno de Navarra o Diputación Foral la facultad revisora en materia administrativa o económico-administrativa, previa a la judicial.

Su caracter

De cuanto ya hemos expuesto, aparece claro el carácter que reviste el recurso de alzada, como trámite o remedio procesal en el ejercicio por la Diputación, mediante el Tribunal delegado, de aquellas facultades de control y garantía de legalidad de los acuerdos que se adoptan por los Ayuntamientos, Concejos y demás entidades administrativas de Navarra, constituyendo dicho Tribunal un órgano quasi o para-jurisdiccional.

Además, mediante el recurso de alzada se consigue que las contiendas administrativas entre los particulares y los Ayuntamientos, Concejos u otras entidades de Navarra y, a veces, entre las propias entidades, sean resueltas por un Organismo implicado en el ámbito de nuestro Derecho privativo, muchas veces sin necesidad posterior de acudir a la revisión en la vía contencioso-administrativa.

Es decir, que con la existencia del recurso de alzada se evita la proliferación de recursos contencioso-administrativos, para cuestiones además que, en muchas ocasiones, revestirán muy escasa importancia.

Otra característica del recurso de alzada radica en que el Tribunal Administrativo de Navarra no produce silencio administrativo, esto es, que el recurrente no tiene que encontrarse en esa ambigua y peligrosa situación de tal silencio, que además impide conocer los criterios que pudieran mantenerse en el caso concreto, sino que el Tribunal Administrativo ha de resolver necesariamente, lo que está incluso proclamado por el Tribunal Supremo.

Así, la sentencia de 7 de abril de 1969 (Aranzadi 2.530) declara:

«Que surge como primer problema objeto de examen el de si cabe admitir el silencio administrativo en las resoluciones de recursos de alzada emanadas del Tribunal Administrativo delegado de la Excm. Diputación Foral de Navarra, toda vez que en el presente caso el Concejo de X. entendió que, transcurrido el plazo de 90 días sin recaer resolución del citado Organismo delegado se había producido desestimación presunta del recurso de alzada por virtud del silencio administrativo, y acudió a esta Jurisdicción impugnando lo que reputaba desestimación presunta o tácita, según la impropia terminología de dicha Entidad recurrente, si bien con posterioridad entablase el recurso contencioso contra la resolución expresa del citado Tribunal administrativo. La cuestión ha de ser resuelta en sentido negativo, es decir, ha de postularse que no procede aplicar el régimen del silencio administrativo a la resolución de recursos de alzada cuando éstos han de ser decididos por el aludido Tribunal, y ello por las siguientes razones: a) que al regular el Reglamento de Administración Municipal los actos que causan estado o ponen fin a la vía administrativa, distingue entre los de la Diputación Foral, en el artículo 766, y los del Tribunal Administrativo en el artículo 767, y solamente cuando se trata de recursos de alzada resueltos por la Diputación discrimina el primer precepto, artículo 766 apartado a), entre resolución expresa o tácita, mientras que cuando se trata de los actos que causan estado emanados

del Tribunal Administrativo no se alude a dicha distinción sino que se habla únicamente de «sentencias» (terminología inadecuada, ajuicio de esta sala, pues la decisión por sentencia está reservada, en rigor, a los órganos estrictamente jurisdiccionales o encuadrados en el Poder judicial), lo cual quiere decir que solamente por acuerdo o resolución expresa (la denominadas «sentencias») podrá poner fin a la vía administrativa la actuación del citado Tribunal al conocer en vía de alzada; b) que si bien es verdad que el deber de resolver expresamente afecta tanto a los acuerdos de la Diputación como a las sentencias o resoluciones del Tribunal Administrativo, deber que se contiene en el artículo 743 del Reglamento para la Administración Municipal unido al dictarla en plazo máximo de 90 días naturales, la ficción legal del silencio administrativo se halla explícitamente establecida en el artículo 784 del citado Reglamento y este precepto, en su ap. 1.º, sólo regula o prevé el silencio administrativo para las resoluciones de recursos de alzada a cargo de la Diputación, diciendo: «Se considerarán desestimados por la Diputación...». sin que la alusión que se hace al artículo 743 se refiera a otra cosa que al plazo de los noventa días por dicho precepto señalado; es decir, que no se instaurará régimen de silencio administrativo para las resoluciones del Tribunal Administrativo, pues de lo contrario se hubiera recogido en el artículo 784, párr. 1.º, y el párrafo último de este artículo tan sólo alude a la hipótesis de exigir responsabilidad por las denegaciones tácitas o silencio a los Diputados o funcionarios, sin que haga clara alusión a los miembros del Tribunal Administrativo; y c) cabe invocar el argumento analógico de que, cuando se trata de Organos quasi-jurisdiccionales encuadrados en la Administración activa, tal como sucede con los Tribunales Económico-Administrativos, con función específica de resolución de recursos, tal el denominado económico-administrativo, el deber de resolver expresamente sin posibilidad de acudir a la ficción del silencio administrativo se configura de manera rotunda, y así el artículo 104 del Reglamento de Procedimiento Económico-Administrativo de 26 de noviembre de 1959 establece y configura el deber de fallar de dichos Tribunales como inexcusable, disponiendo el párrafo 1.º de dicho artículo 104 que «no podrán abstenerse de resolver ninguna reclamación sometida a su conocimiento» obligación de resolver que es más rigurosa que la consignada en el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues así como la Administración activa tiene encomendadas varias funciones siendo una de ellas, y no la más importante, la de carácter jurisdiccional de resolución de recursos administrativos, por lo que de no cumplir con el deber de resolución expresa del citado artículo 94 se produciría indefensión para el administrado que no dispondría de acto administrativo hábil para la correspondiente impugnación por lo que se hace necesario establecer, en beneficio de tal administrado, la ficción del silencio administrativo o acto administrativo presunto, cuando la función quasi-jurisdiccional de resolver recurso administrativo es desconcentrada o encomendada con carácter de estabilidad a un Organismo que se configura como jurisdiccional, bien sean los precitados Tribunales Económico-Administrativos, bien sea, como aquí ocurre, el denominado Tribunal Administrativo de Navarra, la obliga-

ción de dictar fallo o resolución explícita, inexcusable e ineludible, y, en cuanto tal, no cabe aplicar la ficción supletoria del silencio administrativo, porque dichos Tribunales de la Administración activa no tienen otra función que la de resolver tales recursos en cuanto que les viene atribuida de modo específico y, aplicar el silencio administrativo permitiendo la no resolución expresa, sería tanto como dejar vacío de contenido o competencia a los aludidos Tribunales, lo cual se opone a la finalidad para que fueron creados. Por otra parte, no se opone a lo anterior el que se trate, en el presente caso, de Tribunal que actúa por delegación de la Diputación Foral, pues tal delegación se le confiere de modo indefinido y no caso por caso, lo cual está indicando que, en rigor, más que de delegación se trata de desconcentración de la función resolutoria del recurso de alzada en el citado Tribunal, de suerte que para que éste deje de actuar se precisa más que una revocación unilateral de la delegación por un ente administrativo, un acuerdo dictado a petición de la representación que solicitó la organización del Tribunal, según lo determinado en la Base 2 de las aprobadas por el Consejo Foral Administrativo de Navarra en 24 junio 1964, y por las que se acordó la constitución del Tribunal Administrativo, lo cual hace que al existir una institucionalización de tal Tribunal y al configurarse el mismo con un cierto carácter de judicialidad, si bien no se trate de puridad de auténtico Tribunal ni su ejercicio suponga función jurisdiccional, el mismo viene afectado formalmente por el imperativo ineludible de dictar fallo o resolución expresa, tal como establece el artículo 6.º del Código Civil, si que le sea aplicable, por tanto, el silencio administrativo».

En cuanto a la necesidad del previo recurso de reposición, para interponer recurso de alzada, la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1973 (Aranzadi 2091), declara que, en el ámbito peculiar del régimen local de Navarra, el recurso de reposición se establece como trámite previo y obligado para la prosecución del recurso de alzada ante la Diputación Foral.

Y, en fin, la sentencia de 10 de marzo de 1976 (Aranzadi 1786), viene a declarar que el Tribunal Administrativo de Navarra actúa en rigor como órgano de control no jerárquico aunque mediante un recurso de alzada impropio, revisando una decisión cuya legalidad debe ajustarse al momento en que se pronunció el órgano competente para otorgar la licencia (en este caso se trataba de una licencia de construcción).

Y podemos agregar que es siempre deseable que este control de legalidad se ejercite primordialmente por un Tribunal delegado de la Diputación Foral o Gobierno de Navarra, como es el Tribunal Administrativo de Navarra, no sólo como consecuencia de aquel mandato jurídico-histórico a que nos hemos referido, sino también por tratarse de materias fundamentalmente de nuestro Derecho foral, lógicamente resueltas por ese Tribunal integrado por Letrados que son y han de ser perfectos conocedores de nuestro citado Derecho.

Realidad actual

Aun cuando el autor de este artículo carece realmente de estadísticas al respecto, considera, por la experiencia diaria, que un buen porcentaje de las sentencias que dicta el Tribunal Administrativo de Navarra, al resolver recursos de alzada, no son objeto de recurso contencioso-administrativo, de cuyo hecho se pueden extraer dos consecuencias:

1.— Que esas sentencias son acordes con el Ordenamiento jurídico y ninguna de las partes considera que se deben recurrir.

2.— Que ello redundaría en beneficio de la rapidez en la Administración de Justicia, pues de este modo llegan menos recursos a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial.

Recientemente se ha aprobado por el Parlamento de Navarra una normativa que convierte el recurso de alzada en un recurso potestativo; y ello a nuestro entender es equivocado, entre otras razones por las siguientes:

a) De todo lo expuesto a través de este trabajo, aparece que la existencia del recurso de alzada no obedece a una mera razón de conveniencia coyuntural, sino a razones y raíces históricas y jurídicas dentro del ámbito y carácter de las instituciones navarras.

b) Es concorde con el carácter de nuestro Fuero que, a ser posible, las contiendas queden resueltas en el ámbito de nuestras instituciones, en aquella función de control de legalidad, sin necesidad de pasar a la revisión jurisdiccional.

c) El recurso de alzada convertido en potestativo, aparte de perder su verdadero carácter, aumentará desmesuradamente el número de recursos ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Audiencia Territorial, introduciéndose con ello un evidente elemento perturbador en el ritmo de la misma.

d) Al convertir en potestativo el recurso de alzada, vendría a abdicarse de aquellas facultades de control de legalidad jurídicamente establecidas, precisamente por el carácter de nuestras instituciones, con total raigambre histórica.

e) Las sentencias que el Tribunal Administrativo de Navarra dicta en los recursos de alzada están produciendo indudablemente un cuerpo de doctrina en materia administrativa foral.

f) El recurso de alzada, en cuanto a su actual configuración, no va en absoluto contra la autonomía de los Ayuntamientos y Concejos pues, como ya hemos visto, se trata de un control de legalidad por un Tribunal con facultades desconcentradas, que actúa con evidente independencia de criterio, siendo éste uno de los motivos para su creación.

g) Si se tratase de aludir a una lentitud en la resolución del recurso de alzada, la solución no estaría nunca en la supresión de tal recurso o en convertirlo en potestativo, sino en dotar al Tribunal Administrativo de Navarra de los medios personales y materiales necesarios al efecto.