

Expediente: 64/2005

Objeto: Recurso de revisión interpuesto frente a Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra inadmitiendo recurso de alzada frente a convocatorias a sesión y acuerdo adoptado por el Concejo de Arlegui.

Dictamen: 4/2006, de 30 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de enero de 2006,

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

siendo ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 14 de diciembre de 2005 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley 25/2001, de 10 de diciembre, recaba dictamen preceptivo de este Consejo sobre la propuesta de resolución del Tribunal Administrativo de Navarra número 1397, de 26 de abril de 2005.

A la petición de dictamen se acompaña el expediente administrativo instruido como consecuencia del recurso de revisión interpuesto, en el que consta el escrito de interposición, la audiencia de los interesados y la propuesta de resolución formulada por el Tribunal Administrativo de Navarra, además de las actuaciones seguidas en el procedimiento instruido en relación con el recurso de alzada, que diera lugar a la resolución del Tribunal

Administrativo objeto del recurso extraordinario de revisión que motiva nuestro dictamen.

I.2ª. Antecedentes de hecho

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

1. El Concejo de Arlegui, en sesión ordinaria celebrada el día 11 de diciembre de 2003, adoptó, entre otros acuerdos, la *“convocatoria a Junta extraordinaria para el 8 de enero de 2004”*. En el orden del día de dicha convocatoria, que les fue entregada a los miembros del Concejo en el transcurso de la sesión, figuraban dos asuntos: lectura y aprobación del acta anterior y aprobación definitiva de modificación de presupuestos.

El día 5 de enero de 2004 se convocó nuevamente a sesión extraordinaria a celebrar el mismo día 8 de enero de 2004, con el siguiente orden del día:

- “1- Aprobación definitiva de modificación de presupuestos 2003
- 2- Adjudicación del proyecto de reforma del local social
- 3- Ruegos y preguntas”

Finalmente, la sesión se “convocó” con carácter de urgencia por cuatro votos a favor y el voto en contra de la concejante doña

El único acuerdo adoptado en la sesión celebrada el día 8 de enero de 2004, fue el siguiente: *“... solicita conste en acta que a fecha 8.01.04 como no se han aprobado los presupuestos de 2004 y ni siquiera están elaborados, pues este tema no está en el Orden del día de la Convocatoria se procede a votar aprobándose por cuatro votos a favor y el voto en contra de doña ... encargar a ... la elaboración del proyecto y modificación del local del Concejo”*.

2. Doña ..., vecina del Concejo de Arlegui, mediante escrito de 30 de enero de 2004, interpuso recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra *“contra las convocatorias de 8-1-2004 y 5-1-2004 y la sesión extraordinaria urgente celebrada por el Concejo de Arlegui el día 8 de enero de 2004 así como contra el único acuerdo tomado en la misma ...”*. Los argumentos aducidos en el recurso de alzada son, sustancialmente, que no medió entre la convocatoria a la sesión y la celebración de la misma el plazo de dos días hábiles; que la *“moción de urgencia (sic) debe ser ratificada por unanimidad, siendo que la concejante votó en contra y que la contratación directa sólo podrá acordarse cuando no excedan del 5% de los recursos del Presupuesto”*.
3. El Tribunal Administrativo de Navarra, mediante resolución número 1397, de 26 de abril de 2005, inadmitió el recurso de alzada interpuesto por doña ... por extemporáneo.
4. Doña ..., con invocación del artículo 118.1.1ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (desde ahora, LRJ-PAC), por escrito de 16 de mayo de 2005, interpuso recurso extraordinario de revisión frente a la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra antes citada. Funda su recurso en que la fecha en que se interpuso el recurso de alzada fue el 5 de febrero de 2004, *“por lo que siendo la fecha de la sesión en la que se adoptaron los acuerdos recurridos el 8 de enero de 2005 (es 2004), el recurso de alzada se interpuso dentro del plazo de un mes establecido al efecto en el artículo 337 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra”*.
5. El Tribunal Administrativo, mediante providencia de su Presidente de 10 de junio de 2005, dio traslado al Concejo de Arlegui del recurso Extraordinario de revisión interpuesto por doña ..., concediéndole un plazo de diez días para presentar alegaciones en relación con el contenido del mismo, lo que hizo por escrito de 27

de junio de 2005, en el que formula alegaciones en las que, en síntesis, se opone al recurso aduciendo que *“en la documentación que se les facilitó con la interposición de la demanda (se refiere sin duda al escrito de interposición del recurso) ...”* venían dos sellos de entrada: el del Tribunal Administrativo con fecha de 10 de febrero de 2004 y el del Negociado de la Oficina de Información al Público y Registro General de la Delegación del Gobierno con fecha 11 de febrero de 2004; que el recurso extraordinario de revisión tiene carácter tasado, añadiendo, con cita de una resolución del Tribunal Administrativo, que no puede convertirse en un cauce para recurrir un acto *“por cualesquiera argumentaciones y motivos”*; y que *“el documento que ahora se nos acompaña es un documento nuevo y distinto del que obra en Autos y se dio traslado a las partes intervinientes”*.

6. El Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, mediante Orden Foral 159/2005, de 2 de diciembre, ordena someter a consulta de este Consejo una propuesta de resolución del Tribunal Administrativo de Navarra *“admitiendo a trámite y declarando procedente el recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña ... contra la Resolución número 1397 de 26 de abril de 2005, del Tribunal Administrativo de Navarra, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra”*.

En la citada propuesta de resolución, tras recoger el criterio mantenido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra sobre la posibilidad legal de interponer recurso extraordinario de revisión frente a las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra, se concluye la procedencia de entrar a considerar el recurso de revisión y, pasando a analizar el fondo del asunto, se desestima el recurso de alzada que diera lugar a la resolución revisada.

Admite el Tribunal Administrativo de Navarra en la propuesta formulada que, si bien en el escrito de interposición del recurso de

alzada sometido al mismo no consta sello o marca alguna del Servicio de Correos que acredite la fecha de interposición, *“este Tribunal entiende que hay indicios suficientes (sello de Correos en la copia del escrito de recurso aportada, fecha del justificante de pago del envío postal y fecha del sobre donde se introdujo el escrito de recurso) para considerar que el recurso de alzada pudo plantearse el 5 de febrero de 2004 como afirma la impugnante”*. Por ello concluye que ha de declararse procedente el recurso extraordinario de revisión.

7. Por escrito de 2 de diciembre de 2005, el Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra remite al Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación expediente certificado relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña ... y la Orden Foral 159/2005, de 2 de diciembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior por la que se somete a consulta de este Consejo de Navarra la propuesta de resolución del Tribunal Administrativo de Navarra admitiendo a trámite y declarando procedente el repetido recurso extraordinario, para que, previos los trámites oportunos, se remitan a este Consejo a efectos de la emisión del preceptivo dictamen.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El objeto del presente dictamen recabado por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra está constituido por el recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña ... contra la Resolución del Tribunal Administrativo número 1397, de 26 de abril de 2005, por la que se inadmitió, por extemporáneo, el recurso de alzada interpuesto por ella misma contra la convocatoria de sesión extraordinaria del Consejo de Arlegui celebrada el día 8 de enero de 2004, así como contra el acuerdo adoptado en la misma.

La petición de dictamen se fundamenta en el artículo 16.1.h) de la LFCN, en el que se contempla la intervención preceptiva del Consejo en los recursos extraordinarios de revisión. En el presente supuesto se somete a nuestro dictamen una propuesta de resolución que se pronuncia sobre la procedencia de un recurso extraordinario de revisión, al apreciar el órgano competente que concurre, de acuerdo con lo alegado por la recurrente, la primera de las causas contempladas en el artículo 118 de la LRJ-PAC, esto es, la existencia de un error de hecho que resulta de los documentos existentes en el expediente, por lo que, tratándose de dictaminar sobre un recurso extraordinario de revisión, nuestro dictamen es preceptivo.

II.2ª. Características del recurso extraordinario de revisión

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone, en su artículo 108, que “contra los actos firmes en vía administrativa sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concorra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 118.1”.

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

De esta regulación legal resulta que el recurso administrativo de revisión es extraordinario en un doble sentido, pues se interpone contra actos firmes en vía administrativa y sólo procede cuando concurren motivos tasados. De ahí que no pueda convertirse en un cauce para recurrir un acto por cualesquiera argumentaciones y motivos, pues ello desnaturalizaría su carácter extraordinario, de suerte que es una vía especial para impugnar actos firmes en vía administrativa cuando concorra alguna de las causas taxativamente fijadas en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC. Por ello, su interpretación, así como de los motivos en que procede, ha de ser estricta,

para evitar que se convierta en vía ordinaria para impugnar los actos administrativos transcurridos los plazos al efecto establecidos. Así lo ha entendido en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo (entre otras en sus sentencias de 28 de julio de 1995 y 9 de junio de 1999), y así lo ha subrayado igualmente este Consejo en ocasiones anteriores (dictámenes 67/2003, 43/2004 y 1 y 27 de 2005, entre otros).

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

No se contempla expresamente en los artículos 118 y 119 de la LRJ-PAC, a salvo concretos extremos a los que ya nos hemos referido, el procedimiento administrativo que deba seguirse en la instrucción y resolución de los recursos de revisión, por lo que resultan aplicables directamente los principios generales que, para los recursos administrativos, se contienen en los artículos 107 y siguientes de la LRJ-PAC. De ellos resulta que debe otorgarse audiencia a los interesados, máxime cuando existan otros interesados distintos del recurrente, a los que *“se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente”*, según dispone el apartado 2 del artículo 112 de la LRJ-PAC.

Al respecto consta en el expediente administrativo que el Tribunal Administrativo de Navarra ha otorgado trámite de audiencia al Concejo de Arlegui que ha podido hacer las alegaciones que ha estimado oportunas.

II.3ª. Sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión y la cuestión resuelta por la Resolución del Tribunal Administrativo objeto del recurso

Doña ... ha interpuesto recurso extraordinario de revisión frente a Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra 1397, de 26 de abril de 2005, por la que se inadmitió el recurso de alzada que había interpuesto

ante el mismo contra las convocatorias a sesión extraordinaria del Concejo de Arlegui a celebrar el día 8 de enero de 2004 y contra el único acuerdo adoptado en la misma.

Se aporta a este Consejo con el expediente remitido una propuesta de resolución formulada por el Tribunal Administrativo de Navarra en la que se admite que *“hay indicios suficientes”* para considerar que el recurso de alzada, inadmitido por extemporáneo, pudo haberse interpuesto dentro del plazo legalmente establecido para hacerlo, por lo que concluye que *“ha de declararse procedente el recurso extraordinario de revisión interpuesto”*.

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

Por otra parte, y como ya tiene señalado este Consejo en anteriores dictámenes números 30/2002 y 27/2005, la cuestión relativa a la admisibilidad del recurso extraordinario de revisión frente a las Resoluciones del Tribunal Administrativo ya ha sido resuelta por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que, en su sentencia de 30 de noviembre de 2000 (se cita también en la propuesta de resolución del Tribunal Administrativo analizada), admitió la procedencia del mismo toda vez que *“el procedimiento seguido ante el Tribunal Administrativo de Navarra, como procedimiento, especialísimo si se quiere, de fiscalización sobre actuación de las entidades locales por parte de la Administración Foral, no puede tener otra naturaleza, más que la de recurso administrativo, a no ser que reinventáramos cauces de impugnación distintos a los mínimos principios comunes a nuestro ordenamiento jurídico, como tal no puede sino participar de la regulación procedimental común a dichos*

recursos”.

Así, resuelta judicialmente la cuestión concerniente a la posibilidad de interponer recursos de revisión frente a las Resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra, debemos continuar señalando que, en cuanto a su procedencia, el recurso extraordinario de revisión sólo cabe cuando concurra alguna de las causas previstas en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

La recurrente invoca, a juicio de este Consejo, la 1ª de las circunstancias previstas en el número 1 del artículo 118 de la LRJ-PAC, según la cual procederá el recurso de revisión contra los *actos “que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*, lo que, por otra parte, viene a admitirse por el Tribunal Administrativo de Navarra en la propuesta de resolución del recurso extraordinario de revisión dictaminado.

Como hemos dicho repetidamente, nos encontramos ante un precepto excepcional de interpretación estricta, que no puede convertirse en un cauce para recurrir un acto por cualesquiera argumentaciones y motivos. Sin embargo en este caso, de los antecedentes obrantes en el expediente administrativo, parece evidente, y así se reconoce en la propuesta de resolución, que el Tribunal Administrativo de Navarra, al inadmitir el recurso de alzada interpuesto por doña ..., incurrió en un error de hecho resultante de los propios documentos incorporados al expediente, de lo que se deduce, a juicio de este Consejo, que el recurso de alzada inadmitido no se interpuso, como se afirma en la resolución del Tribunal Administrativo objeto de recurso extraordinario de revisión, el 10 de febrero de 2004, sino el día 5 anterior en la oficina de Correos, lugar –entre otros- en el que pueden presentarse los escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas, siempre que se haga –como ha ocurrido en este caso a juicio de este Consejo- en la forma reglamentariamente establecida, conforme a lo dispuesto en el artículo 38.4 c) de la LRJ-PAC.

Por ello, el Consejo de Navarra entiende, coincidiendo con la propuesta de resolución del Tribunal Administrativo, que el presente recurso

extraordinario de revisión es procedente por concurrir la circunstancia 1ª del artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Concluida la procedencia del recurso de revisión interpuesto, habida cuenta de que el artículo 119.2 de la LRJ-PAC establece que *“el órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido”*; declarado procedente el recurso extraordinario, se ha de analizar a continuación el fondo de la cuestión, resolviendo así el asunto abordado por la resolución del Tribunal Administrativo objeto del recurso.

Doña ... apoyaba su recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra, sustancialmente, en dos argumentos: a) el incumplimiento por parte del Concejo de Arlegui del plazo legal que debe mediar entre la convocatoria a una sesión extraordinaria y su celebración; y b) que el único acuerdo adoptado en la sesión celebrada en el sentido de *“encargar a D. ... la elaboración del proyecto y modificación del local del Concejo”* incumple lo señalado en el artículo 225.4 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (desde ahora, LFAL).

Esta Ley Foral, regula en el capítulo I de su título III el funcionamiento de las entidades locales de Navarra, dedicando la sección 2ª del citado capítulo al funcionamiento de los ayuntamientos y la 3ª al de los concejos, prescribiendo en ésta que *“el régimen de sesiones de las Juntas (de los Concejos) se acomodará a lo dispuesto con carácter general para el pleno de los Ayuntamientos”*.

Dentro de la sección 1ª del citado capítulo, en el artículo 78 se determina que las sesiones plenarias serán convocadas por el Presidente, al menos con dos días de antelación a la fecha prevista para realizar la sesión, salvo las extraordinarias que lo sean con carácter urgente, cuya convocatoria con ese carácter deberá ser ratificada por el Pleno por mayoría simple.

Del contenido del expediente remitido a este Consejo se deducen los

siguientes elementos circunstanciales: En la sesión que la Junta del Concejo de Arlegui celebró el día 11 de diciembre de 2004 se acordó convocar *“sesión extraordinaria para el día 8 de enero de 2004 a las 19:30 horas en el local del Concejo”*, incluyendo en el orden del día, que fue entregado en igual fecha, la *“lectura y aprobación del acta anterior”* y la *“aprobación definitiva de modificación de presupuestos”*. Con fecha 5 de enero de 2004 se convoca a Junta extraordinaria a los miembros del Concejo de Arlegui para las 20 horas del día 8 de enero de 2004, con tres asuntos en el orden del día: *“aprobación definitiva de presupuestos 2003”*, *“adjudicación del proyecto de reforma del local social”* y *“ruegos y preguntas”*. Finalmente, iniciada ya la sesión convocada, la Junta del Concejo de Arlegui, previo informe de su presidente emitido en el sentido de que había sido modificada la convocatoria de la sesión, pasando a ser convocada con el carácter de urgente, aprobó tal proposición por cuatro votos a favor y uno en contra de los asistentes. Posteriormente fueron retirados del orden del día los asuntos 1 y 3, adoptándose el único acuerdo (no consta en acta que fuese sometido a su aprobación el acta de la sesión anterior), de *“encargar a ... la elaboración del proyecto y modificaciones del Local del Concejo”*, con la misma votación.

Es manifiesta la existencia de reiteradas irregularidades en las actuaciones relatadas, por lo que, a juicio de este Consejo, debe analizarse si de tales irregularidades se deriva la invalidez del acuerdo recurrido.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Supremo, tiene declarado, en sentencia de 1 de marzo de 2000 (recurso de casación 3571/1994) relacionada con un acuerdo adoptado por un ayuntamiento en sesión extraordinaria de urgencia, que

“La finalidad que ha de presidir las decisiones de anulación de los actos administrativos, y en concreto de los acuerdos adoptados en una sesión convocada por razones de urgencia, han de partir de que el defecto que acarree la anulabilidad del acto sea de tal entidad que haya tenido trascendencia bastante para posibilitar la alteración del resultado final, bien porque se modifique la composición del órgano colegiado, bien porque de

algún modo se impida la libre asistencia, deliberación o formación de voluntad en el mismo. En caso de que no sea así, el defecto existente pierde sus características anulatorias y se transforma en mera irregularidad (artículo 48.2 de la Ley de 17 de julio de 1958, hoy 63.2 de la Ley de 26 de abril de 1992), no susceptible de ocasionar el efecto invalidante, de acuerdo con la doctrina en esta Sala manifestada, entre otras, en las Sentencias de 21 de enero de 1936 (referente a la parsimonia con que ha de aplicarse la declaración de nulidad de los actos administrativos si no existe lesión o quebrantamiento del derecho de un tercero), 17 de junio de 1980, 15 de noviembre de 1984, 26 de abril de 1985, 26 de marzo de 1987 (es preciso que el defecto sea de tal entidad que altere la composición del órgano colegiado de manera que, como tal, resulte irreconocible), 5 de abril de 1988 (precisamente citada por la parte recurrente en ese mismo sentido) e incluso, «a contrario sensu», las ya mencionadas de 12 de noviembre de 1997 y 20 de mayo de 1998.»

En el supuesto analizado, el carácter de la convocatoria fue declarado urgente con los votos a favor de cuatro vocales de la Junta y uno en contra. Con la misma votación se adoptó el acuerdo recurrido.

Las Juntas encargadas del gobierno y administración de los concejos de Navarra están integradas, en todos los casos, por un presidente y cuatro vocales (artículo 38.4 de la LFAL), por lo que, habiendo asistido a la sesión la totalidad de los concejantes que integran el Concejo de Arlegui, las irregularidades que se hayan podido producir en el caso analizado ni han modificado la composición del órgano colegiado, ni han impedido la libre asistencia, deliberación o formación de la voluntad colegiada, ni, por consiguiente, han tenido incidencia alguna en el acuerdo adoptado. Por consiguiente, a juicio de este Consejo, es rechazable este primer motivo del recurso de alzada.

En relación con el único acuerdo adoptado en la sesión encargando la elaboración de un proyecto de modificación del local del Concejo, que la recurrente califica de nulo de pleno derecho, ha de señalarse que no se derivan del expediente administrativo remitido elementos de juicio suficientes para pronunciarse por la ilegalidad del acto, debiendo subrayarse la escasa

información aportada por el mismo.

III. CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña ... contra Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra nº 1397, de 26 de abril de 2005, que inadmitió el recurso de alzada interpuesto por aquélla contra la convocatoria de sesión extraordinaria y acuerdo adoptado por el Concejo de Arlegui, es procedente y debe estimarse, dictándose por aquél una nueva resolución por la que se desestime el recurso de alzada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.