

Expediente: 39/2009

Objeto: Recurso de revisión interpuesto frente a Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra sobre sanción por infracción de la ordenanza reguladora de las zonas de estacionamiento limitado y restringido.

Dictamen: 44/2009, de 23 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 23 de noviembre de 2009,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Julio Muerza Esparza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 14 de octubre de 2009 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1, 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 (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.h) de la LFCN, sobre recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña ... contra la Resolución, número 4619, de 21 de agosto de 2008, del Tribunal Administrativo de Navarra, por la que desestimaba el recurso de alzada interpuesto por aquélla frente a la resolución del Concejal Delegado de Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, de 6 de abril de 2006, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la resolución sancionadora de la misma autoridad, de fecha 3 de febrero de 2006, que le imponía una multa por infracción leve de tráfico

consistente en el estacionamiento en una “Zona de Estacionamiento Limitado (ZEL)”, sin tique ni tarjeta habilitante (expediente municipal número 551530/05).

A la petición de dictamen se acompaña el expediente administrativo instruido como consecuencia del recurso de revisión interpuesto, en el que consta tanto el escrito de interposición como la propuesta de Resolución formulada por el Tribunal Administrativo de Navarra, además de las actuaciones seguidas en el procedimiento instruido como consecuencia del recurso de alzada que dio lugar a la Resolución del Tribunal Administrativo, objeto del recurso extraordinario de revisión que motiva nuestro dictamen.

I.2ª. Antecedentes de hecho

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

1.- Con fecha 1 de diciembre de 2005 el Ayuntamiento de Pamplona emitió notificación de una denuncia a doña ... como consecuencia del estacionamiento el día 22 de octubre de 2005 del vehículo –matrícula ...-, del que figura ser su titular, “sin tique o tarjeta de residente en vigor”, proponiendo como sanción el importe de sesenta euros (expediente número 2005/551530).

2.- Con fecha 20 de diciembre de 2005 la denunciada dirigió un escrito al “Área de Protección Ciudadana” en el que ponía de manifiesto que, en la fecha de la denuncia, “yo había prestado el vehículo ... a D. ..., con domicilio en la Calle ... s/n DNI ...”, por lo que solicitaba se dejase sin efecto la propuesta de sanción.

3.- Con fecha 3 de febrero de 2006 el Ayuntamiento de Pamplona emitió notificación de la sanción a la denunciada, la cual, presentó un escrito de “alegaciones”, con fecha 3 de marzo de 2006, en el que ponía de manifiesto que, mediante escrito dirigido al “Área de Protección Ciudadana”, de fecha 19 de diciembre de 2005, ya había identificado al conductor del vehículo que supuestamente cometió la infracción y que, en consecuencia, no procedía imponerle a ella la sanción.

4.- El anterior escrito fue tramitado por el Ayuntamiento de Pamplona como recurso de reposición (número 1667/06), que fue desestimado por resolución del Concejal Delegado de Protección Ciudadana, de fecha 6 de abril de 2006, y notificada a la interesada el día 25 de mayo de ese mismo año.

5.- Contra dicha resolución doña ... interpuso, con fecha 7 de junio de 2006, recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra, que se tramitó con el número 2815. En él volvía a reiterar que ya había “identificado perfectamente al conductor del vehículo en cuestión”, adjuntando fotocopia compulsada de la documentación ya aportada anteriormente, por lo que solicitaba se dejase sin efecto la sanción impuesta.

6.- Con fecha 27 de junio de 2006, el Tribunal Administrativo de Navarra dicto una providencia dando traslado del recurso al Ayuntamiento de Pamplona para que, en el plazo de un mes, notificase a los posibles interesados en el expediente la resolución por la que se acordaba la remisión del mismo al Tribunal Administrativo de Navarra, emplazándoles para que en el plazo de diez días hábiles pudiesen comparecer ante dicho Tribunal. Además, remitiese al Tribunal Administrativo de Navarra el expediente o copia diligenciada del mismo, incorporando las notificaciones para emplazamiento efectuadas y, por último, presentase un escrito de informe o alegaciones, con la documentación complementaria que considerase conveniente.

7.- Mediante Resolución de 21 de agosto de 2008 el Tribunal Administrativo de Navarra desestimó el recurso de alzada sobre la base de que “no consta ningún documento que pruebe que la interesada llevó a cabo la identificación del infractor, tal y como afirma en su recurso, por lo que no cabe aceptar su pretensión”.

8.- El 4 de septiembre de 2008 doña ... interpuso recurso extraordinario de revisión frente a la citada Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra alegando que ésta había incurrido en un manifiesto error de hecho al afirmar que no se había presentado por su parte documento alguno que acreditase la identificación del conductor cuando, como ya había puesto de manifiesto, sí se presentó y constaba en el expediente tal documento. A continuación, invocaba la aplicación al caso de las previsiones contenidas en el artículo 118.1.1º de la

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y terminaba su escrito solicitando se anulase y dejase sin efecto la resolución recurrida. Además, con base en el artículo 111 de la Ley 30/1992, pedía la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada.

9.- Con fecha 11 de septiembre de 2008 el Tribunal Administrativo de Navarra dictó una providencia por la que resolvió dar traslado al Ayuntamiento de Pamplona del recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña ..., concediéndole un plazo de diez días hábiles para la presentación de alegaciones, del que no consta en el expediente hiciese uso.

10. Con fecha 6 de octubre de 2009 el Tribunal Administrativo de Navarra remitió al Presidente del Gobierno de Navarra solicitud de dictamen al Consejo de Navarra acompañada de la propuesta de resolución del recurso de revisión en la que, 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 el recurso extraordinario de revisión frente a las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra, se concluye en la procedencia del recurso de revisión y, entrando en el fondo del asunto, estima el recurso de alzada que dio lugar a la resolución revisada.

Admite el Tribunal Administrativo en la propuesta de resolución que formula que “del examen de los documentos que forman parte del expediente se comprueba que, como afirma la recurrente en revisión, consta adjunto al recurso de alzada documento suscrito por la recurrente, dirigido al Área de Protección Ciudadana (en relación a la denuncia derivada del expediente sancionador de tráfico 2005/551530), en el que identifica con nombre, apellidos, documento nacional de identidad y domicilio al conductor del vehículo ..., que fue denunciado el día 22 de octubre de 2005 por estacionar sin tique o tarjeta de residente en vigor en la calle ... de Pamplona, contando en la esquina superior derecha indicación manuscrita “11:45” que justifica su presentación en tiempo y forma...” (fundamento jurídico cuarto). Por ello entiende el Tribunal Administrativo de Navarra en su propuesta que ha incurrido en error de hecho y, en consecuencia, debe declararse procedente el recurso extraordinario de revisión y estimarse el recurso de alzada.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El objeto del presente dictamen recabado por el Presidente del Gobierno de Navarra está constituido por el recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña ... contra la Resolución, número 4619, de 21 de agosto de 2008, del Tribunal Administrativo de Navarra, por la que desestimaba el recurso de alzada interpuesto por aquélla frente a la resolución del Concejal Delegado de Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, de 6 de abril de 2006, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la resolución sancionadora de la misma autoridad, de fecha 3 de febrero de 2006, que le imponía una multa por infracción leve de tráfico consistente en el estacionamiento en una “Zona de Estacionamiento Limitado (ZEL)”, sin tique ni tarjeta habilitante (expediente municipal número 551530/05).

La petición de dictamen se fundamenta en el artículo 16.1.h) de la LFCN, en el que se contempla la intervención preceptiva del Consejo de Navarra en los “recursos administrativos 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 concluir el órgano competente que concurre la primera de las causas contempladas en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), 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 LRJ-PAC dispone en su artículo 108 sobre el recurso extraordinario de revisión 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 medio de

impugnación, que se debe interponer 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 la precedente regulación se deduce que el recurso administrativo de revisión es extraordinario en un doble sentido, puesto que 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 de impugnar los actos administrativos transcurridos los plazos al efecto establecidos. Así lo ha entendido en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 14 enero 2008 -recurso de casación núm. 556/2006- y de 26 de octubre de 2005 -recurso de casación núm. 7405/1999-) y lo ha subrayado igualmente este Consejo (por todos, dictamen 30/2002, de 17 de junio).

La competencia para resolver el recurso extraordinario corresponde al mismo órgano que dictó el acto recurrido (artículo 118.1), 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 y quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (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 resultarán 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 (no inferior a diez días ni superior a quince), aleguen cuanto estimen procedente” (artículo 112.2 LRJ-PAC).

En este sentido consta en el expediente administrativo que el Tribunal Administrativo de Navarra ha otorgado trámite de audiencia al Ayuntamiento de Pamplona, sin que por éste se haya formulado alegación alguna dentro del plazo concedido para ello.

II.3ª. Sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión y la estimación del recurso de alzada

Doña ... interpuso recurso extraordinario de revisión contra la Resolución, número 4619, de 21 de agosto de 2008, del Tribunal Administrativo de Navarra, por la que desestimaba el recurso de alzada interpuesto por aquélla frente a la resolución del Concejal Delegado de Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, de 6 de abril de 2006, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la resolución sancionadora de la misma autoridad, de fecha 3 de febrero de 2006, que le imponía una multa por infracción leve de tráfico consistente en el estacionamiento en una “Zona de Estacionamiento Limitado (ZEL)”, sin tique ni tarjeta habilitante. La citada Resolución desestimó el recurso y confirmó el acto recurrido.

Al respecto, cabe indicar que se aporta a este Consejo una propuesta de resolución en la que se admite la existencia de un error de hecho en la resolución recurrida, toda vez que el Tribunal Administrativo de Navarra no apreció que constase aportado el documento justificativo de la identificación del conductor del vehículo, a los efectos del artículo 72.3 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que realizó la titular del vehículo ... una vez recibida con fecha 14 de diciembre de 2005 la denuncia/propuesta de resolución del Concejal Delegado de Protección Ciudadana, de 1 de diciembre de 2005, por estacionar, como ya se ha dicho, sin tique o tarjeta de residente en vigor, en la calle ..., número ..., de Pamplona.

A la vista de las circunstancias concurrentes en el supuesto sometido a nuestro dictamen debe señalarse, en primer lugar, que, como recuerda la

propuesta de resolución, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 30 de noviembre de 2000 estableció la posibilidad de interponer recursos de revisión frente a las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra. Además, el recurso resulta admisible toda vez que se interpone contra un acto administrativo firme en vía administrativa; por persona legitimada, en cuanto directamente afectada por el acto que aquí se recurre, y dentro del plazo máximo establecido en el artículo 118 de la LRJ-PAC, correspondiendo su resolución al mismo órgano que dictó el acto impugnado, esto es, al Tribunal Administrativo de Navarra (artículos 118, inciso inicial del apartado 1, y apartado 2, y 119.1 LRJ-PAC).

Como medio de impugnación extraordinario, el recurso de revisión sólo procede cuando concurra alguna de las causas previstas en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC. En este sentido la recurrente, con mención expresa del precepto legal aplicable, sostiene que “concorre la circunstancia del artículo 118.1, en su apartado 1º, ya que a nuestro entender el tribunal incurre en el error de afirmar que no se ha presentado por mi parte documento que acredite la identificación del conductor cuando como ya hemos dicho sí se ha presentado y así consta en el expediente”.

Debemos acudir, por tanto, a las circunstancias del artículo 118.1 de la LRJ-PAC para determinar si concurre alguna de ellas en nuestro caso y poder así pronunciarnos sobre la procedencia del recurso de revisión. La primera de dichas causas afirma lo siguiente: “Que al dictarlos se hubiere incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”; lo que comporta un doble requisito: la existencia de error de hecho y que éste resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

Como tiene establecido el Tribunal Supremo “el recurso extraordinario de revisión contra actos administrativos firmes se encuentra regulado en los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, incluyendo el apartado primero del artículo 118 la impugnación frente a aquellos actos en que se hubiere incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente. Por tanto, es preciso, tal y como señala la sentencia de esta Sala y Sección de 24 de enero de 2007 (recurso de casación núm. 4919/2002), "que el error sea de hecho, es decir, que no implique una

interpretación de las normas legales o reglamentarias aplicables en el supuesto de que se trate". O, en términos de la sentencia de 17 de septiembre de 2004 (recurso de casación núm. 4714/2002), que "en cuanto al cumplimiento del requisito primero de los enumerados en el artículo 118 de la Ley 30/1992, para que se hubiera producido un error de hecho tendría que haberse demostrado que existió dicho error respecto a una circunstancia puramente fáctica y que ello hubiera dado lugar a la nulidad de la resolución, en este caso de la dictada al resolver el recurso administrativo ordinario" [Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 6 marzo de 2008. En el mismo sentido, sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 22 de junio de 2009].

La propuesta de Resolución indica que "del examen de los documentos que forman parte del expediente se comprueba que, como afirma la recurrente en revisión, consta adjunto al recurso de alzada documento suscrito por la recurrente, dirigido al Área de Protección Ciudadana (en relación a la denuncia derivada del expediente sancionador de tráfico 2005/551530), en el que identifica con nombre, apellidos, documento nacional de identidad y domicilio al conductor del vehículo..., que fue denunciado el día 22 de octubre de 2005".

Efectivamente, como admite la propuesta de Resolución y resulta del expediente administrativo remitido a este Consejo, el Tribunal Administrativo de Navarra incurrió en un error de hecho al no apreciar que constase aportado el documento justificativo de la identificación del conductor del vehículo. En consecuencia, el recurso de revisión es procedente por concurrir la circunstancia primera prevista en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Al haber concluido en la procedencia del recurso de revisión interpuesto debe tenerse en cuenta, seguidamente, 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". Una vez declarado procedente el recurso extraordinario, es preciso en este caso analizar el recurso de alzada interpuesto por doña

Como ya se ha señalado, en el recurso de alzada en su día interpuesto

por doña ... frente a la resolución desestimatoria del Concejal Delegado de Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, de 6 de abril de 2006, solicitaba se dejase sin efecto la sanción impuesta, toda vez que había sido sancionada por un estacionamiento incorrecto cuando había presentado un escrito de alegaciones identificando al conductor del vehículo, copia del cual adjuntaba al escrito del recurso.

El recurso de alzada fue desestimado sobre la base de que “no consta ningún documento que pruebe que la interesada llevó a cabo la identificación del infractor, tal y como afirma en su recurso, por lo que no cabe aceptar su pretensión”.

Para resolver la cuestión conviene recordar que el artículo 72.1 y 3 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establecen que el titular del vehículo con el que se haya cometido la infracción, tiene el deber de identificar verazmente al conductor responsable de la infracción, dado que la responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en esta Ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción.

Tanto del examen del expediente como en la propuesta de resolución se pone de manifiesto que la titular del vehículo, con fecha 20 de diciembre de 2005, dirigió un escrito al Área de Protección Ciudadana del Ayuntamiento de identificación veraz del conductor responsable de la infracción denunciada el 22 de octubre de 2005.

En definitiva, como indica la propuesta de resolución, procede la estimación del recurso de alzada interpuesto por doña ... contra la resolución del Concejal Delegado de Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona de 6 de abril de 2006.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña ... contra la Resolución, número 4619, de 21 de agosto de 2008, del Tribunal Administrativo de Navarra,

dictándose una nueva resolución en la que se estime el recurso de alzada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.