

Expediente: 40/2009

Objeto: Recurso de revisión interpuesto por el Ayuntamiento de Pamplona frente a Resolución 6.143, de 1 de octubre de 2008, del Tribunal Administrativo de Navarra.

Dictamen: 45/2009, 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, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

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, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Ayuntamiento de Pamplona contra Resolución 6.143, de 1 de octubre de 2008, del Tribunal Administrativo de Navarra.

A la petición de dictamen se acompaña el expediente administrativo instruido para resolver el 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 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.- El Pleno del Ayuntamiento de Pamplona, en sesión celebrada el día 19 de octubre de 2007, aprobó definitivamente dos acuerdos de modificación del Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) del Casco Antiguo:

a) Uno, identificado como 8/CU, relativo a las Zonas de Intervención Preferente y a los Proyectos de Intervención Global, artículos 12, 15, 26 y 28.

b) Otro, identificado como 10/CU, relativo a Zonas de Intervención Preferente 1 y 6 en lo relativo a alineaciones, régimen urbanístico de la edificación y zona de aparcamiento para residentes. Dichos acuerdos fueron publicados en el Boletín Oficial de Navarra, número 154, de 12 de diciembre de 2007.

2.- Don ... y doña ... habían formulado una alegación en el procedimiento de aprobación del segundo de los acuerdos citados, es decir, el 10/CU, por dejar fuera de ordenación su vivienda sita en el polígono ..., manzana ..., parcela

3.- Con fecha 11 de enero de 2008, Don ... y doña ... interpusieron recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra y mencionaron como acto recurrido el identificado como 8/CU.

El recurso se basaba en que el Ayuntamiento de Pamplona había rechazado la alegación referida en el punto 2 con el argumento de que “las alineaciones actualmente establecidas por el PEPRI para ... no se ven alteradas por la presente Modificación del PEPRI”. Parece ser que esta contestación correspondía a otra alegación distinta formulada al mismo expediente 10/CU.

Sin embargo, a pesar de haber identificado el acto impugnado como 8/CU, pretendían realmente recurrir el acuerdo 10/CU, segundo de los mencionados anteriormente, en cuya tramitación habían formulado la alegación también citada.

4.- Requerido el Ayuntamiento por el Tribunal Administrativo de Navarra para remitir el expediente del acto impugnado, procedió a remitir el correspondiente al acuerdo que los recurrentes citaban como tal, sin advertir el error cometido por éstos, adjuntando un informe jurídico que defendía la adecuación de la desestimación de las alegaciones formuladas por los recurrentes, sin advertir tampoco el error cometido al notificar tal desestimación. En el informe se reproduce el del arquitecto de la sociedad municipal "...", del siguiente tenor:

“Uno de los principales objetivos del PIG es la consecución de un espacio interior de manzana libre de edificaciones que permita su uso como espacio público de acceso controlado, aspecto que ya recoge el PEPRÍ vigente.

El PEPRÍ ya proponía una corrección de alineaciones del edificio ... declarando fuera de ordenación una parte del mismo.

El Proyecto de Intervención Global como documento de gestión urbana que tiene por objeto el estudio detallado y pormenorizado del área de actuación, ha demostrado la necesidad de modificar las alineaciones interiores previstas por el PEPRÍ con el fin de alinear la fachada de ... con la envolvente de fachada interior de la edificación existente; se evita de esta forma la aparición de elementos salientes, potenciando una visión regular del alzado interior del edificio, más si cabe en el caso que nos ocupa dada su proximidad al acceso propuesto al patio de la Sequoia.”

5.- Advertida por el Tribunal Administrativo de Navarra la incongruencia entre lo que manifestaba el Ayuntamiento en su informe y el contenido del expediente remitido (8/CU), consideró que el expediente “está incompleto y carece de la documentación suficiente para dictar resolución”. Así pues, requirió al Ayuntamiento para que procediese a completarlo en el plazo de diez días hábiles, requerimiento que fue cumplimentado por el Ayuntamiento pero sin corregir los errores ya reseñados.

6.- El recurso de alzada fue estimado mediante Resolución del Tribunal

Administrativo de Navarra número 6.143, de 1 de octubre de 2008, en la cual se apreció que:

“Aunque el texto del recurso de alzada resulta extremadamente escueto, se deduce que la principal disconformidad de los recurrentes es con el hecho de que el Ayuntamiento no sólo no acepta su alegación formulada en el período de información pública en el sentido de mantener las alineaciones, sino que incluso se niega que se produzca una modificación de las mismas.

Pues bien, examinado el expediente remitido por el Ayuntamiento (completado a requerimiento de este Tribunal ante la evidente ausencia de determinados documentos) se aprecia que no es que se desestimen las alegaciones de los recurrentes; es que en el acto impugnado se niega incluso su existencia. Así, el citado acuerdo se inicia con el siguiente párrafo: «Visto el expediente de aprobación inicial de la modificación de los artículos 12, 15, 26 y 28 de la Normativa Urbanística General del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Antiguo de Pamplona, habiendo transcurrido el plazo de información pública sin haber recibido ninguna alegación, y visto el informe obrante en el expediente, se acuerda ...»

(...)

Lo expresado implica que la Administración ha prescindido del cumplimiento de una norma del trámite procedimental establecido en la Ley 4/1989, atinente a la audiencia pública, por su falta de respuesta al resultado alegatorio de la misma, lo que constituye el supuesto de nulidad de pleno derecho, del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, al no ser observada una regla esencial legalmente establecida para la formación de voluntad de los órganos colegiados.”

Así pues, el Tribunal Administrativo de Navarra estimó el recurso de alzada y anuló el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pamplona de 19 de octubre de 2007 por el que se aprobó definitivamente la modificación del Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) del Casco Antiguo, relativo a las Zonas de Intervención Preferente y a los Proyectos de Intervención Global, artículos 12, 15, 26 y 28, declarando la obligación del Ayuntamiento de retrotraer las actuaciones al momento en que se dictó dicho acuerdo, y adoptar otro en que se dé respuesta expresa y razonada a las alegaciones formuladas por los recurrentes.

7.- El día 27 de marzo de 2009, se emitió informe jurídico por una Letrada del Ayuntamiento de Pamplona en el que se indica, en relación con el problema que nos ocupa, que el acuerdo 8/CU se adoptó sin que se presentaran alegaciones y que don ... y otros presentaron dos alegaciones (relativas a los edificios de... y ...) en el expediente del acuerdo 10/CU. En el informe de alegaciones se produjo una confusión “de tal forma que se intercambiaron las respuestas que correspondían a cada una de las alegaciones (es decir, a la alegación de ... se le contestó lo que debía decirse a ... y viceversa)”. El acuerdo final fue recurrido por los interesados, que cometieron el error de referir como acuerdo recurrido el Acuerdo del Pleno PLE 19-OCT-07 (8/CU), en lugar de recurrir el que les afectaba, esto es, el PLE 19-10-07 (10/CU). El Ayuntamiento remitió al Tribunal Administrativo de Navarra el expediente que por error se estaba recurriendo, pero el informe anexo se centraba en defender lo adecuado de la desestimación de las alegaciones formuladas en su momento por los recurrentes. Posteriormente, el Ayuntamiento remitió, a requerimiento del Tribunal Administrativo de Navarra, la documentación complementaria que éste solicitó, lo que dio lugar a la resolución estimatoria del recurso que ya hemos comentado.

En el citado informe se propone que se interponga recurso extraordinario de revisión contra la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 31 de octubre de 2008, número 6.143, basado en el artículo 108, en relación con el 118.1.^a 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) que dispone lo siguiente:

“1. Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

1^a Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.”

8.- El Pleno del Ayuntamiento de Pamplona, en sesión de 2 de abril de 2009, acordó “interponer recurso extraordinario de revisión ante el Tribunal Administrativo de Navarra contra la citada resolución nº 6143 de I-X-2008 en

recurso de alzada nº 08-0302 por los motivos expuestos en el informe jurídico que figura adjunto a este acuerdo y que igualmente se aprueba”.

9.- Mediante providencia del Presidente del Tribunal Administrativo de Navarra, de 20 de abril de 2009, se dio traslado del recurso extraordinario de revisión a don ... y a doña ..., emplazándolos durante diez días para formular alegaciones.

10.- Los interesados presentaron sus alegaciones, fechadas el 6 de mayo de 2009. En ellas insisten en su disconformidad con el acuerdo pues “aunque se modifiquen las alineaciones referidas en el acuerdo (10/CU), no será de espacio libre público y seguirá siendo privado, libre en plantas elevadas, pero no accesible”. Asimismo manifiestan que, en el supuesto de haber recibido el informe de alegaciones correcto (es decir la alegación que se envió a los propietarios del ... número ...), también habrían mostrado su disconformidad con el mismo.

No obstante lo anterior, concluyen reconociendo el error cometido al presentar el recurso de alzada al designar como acuerdo recurrido PLE 19-OCT-07 (8/CU) en lugar de PLE 19-OCT-07 (10/CU), que es el que realmente quisieron recurrir.

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 el Ayuntamiento de Pamplona contra la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra número 6.143, de 1 de octubre de 2008, por la que se estimó el recurso de alzada interpuesto por don ... y doña ... contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pamplona PLE 19-OCT-07 (10/CU), aunque por error identificaron el acuerdo recurrido como acuerdo PLE 19-OCT-07 (8/CU).

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 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 el Ayuntamiento de Pamplona, 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, 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).

Como ya dijimos en nuestro dictamen 4/2006, de 30 de enero, 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 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 se desprende 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 a don ... y a doña ..., que han podido hacer las alegaciones que han estimado oportunas.

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

El Ayuntamiento de Pamplona ha interpuesto recurso extraordinario de revisión frente a la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra 6.143, de 1 de octubre de 2008, por la que se estimó el recurso de alzada que había interpuesto ante el mismo por don ... y doña

A la vista de las circunstancias concurrentes en el supuesto sometido a nuestro dictamen, debe señalarse, en primer lugar, que el mismo resulta admisible ya 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 de la 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, 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.

El Ayuntamiento recurrente invoca 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, es evidente, y así se reconoce en la propuesta de resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, que se ha producido un error de hecho en la designación del acuerdo contra el que dirigió el recurso de alzada y que todos los interesados están conformes en que la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra ahora impugnada ha declarado la nulidad, por falta de motivación adecuada a su contenido, de un acuerdo distinto del que realmente quisieron recurrir don ... y doña

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.

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”.

En consecuencia, y a modo de recapitulación, a juicio de este Consejo resulta procedente el recurso extraordinario de revisión objeto de nuestro dictamen, debiendo estimarse el mismo.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Ayuntamiento de Pamplona contra Resolución 6.143, de 1 de octubre de 2008, del Tribunal Administrativo de Navarra.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.