

**Expediente:** 41/2009

**Objeto:** Recurso de revisión interpuesto frente a Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 15 de enero de 2009.

**Dictamen:** 46/2009, 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 Julio Muerza Esparza, Consejero-Secretario accidental, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

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 el 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, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña ... contra la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, número 203, de 15 de enero de 2009, que inadmitió por extemporáneo el recurso de alzada interpuesto contra acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de Pitillas de fecha 20 de junio de 2008.

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 al Consejo de Navarra y de la documentación que lo integra pueden destacarse los siguientes hechos principales:

1.- El Pleno del Ayuntamiento de Pitillas, en sesión extraordinaria celebrada el día 25 de marzo de 2008, adoptó, entre otros, los siguientes acuerdos:

- Aprobación definitiva de la Ordenanza Fiscal reguladora del canon por extracción de gravas, arenas y otros materiales de construcción.
- Aprobar la indemnización a dos corporativos para sufragar los gastos procesales ocasionados en el ejercicio de su cargo con ocasión de la sustanciación de procesos penales.
- Rechazar la propuesta de indemnización al ... para sufragar los gastos procesales ocasionados en el ejercicio de su cargo con ocasión de la sustanciación de procesos penales.

2.- Frente a los dos primeros acuerdos adoptados se interpone por doña ... sendos recursos de reposición, que están fechados el 24 de abril de 2008, tienen entrada en el Ayuntamiento vía fax el día 25 del mismo mes y, finalmente, se les otorga número y fecha en el Registro de Entrada municipal el día 28 de abril.

Frente al tercer acuerdo se interpone también un recurso de reposición, éste formulado por el ..., con entrada en el Ayuntamiento el día 16 de abril de 2008.

3.- En la sesión ordinaria celebrada por el Pleno del Ayuntamiento de

Pitillas el 20 de junio de 2008, se acuerda desestimar los recursos de reposición interpuestos por doña ... frente a los acuerdos adoptados en la sesión de 25 de marzo de 2008, por su extemporánea interposición al entender el Ayuntamiento que el plazo finalizaba el día 24 de abril, habiendo tenido entrada los recursos interpuestos vía fax el día 25 de abril y, en todo caso, rechazando el Ayuntamiento el fax como medio de presentación del recurso, por lo que mantiene que la fecha de entrada de los recursos no puede ser otra que “cuando se recoge y se registra en horario de oficina”.

En esa misma sesión de 20 de junio de 2008 se acuerda estimar el recurso de reposición interpuesto por el ... frente al acuerdo adoptado por el Ayuntamiento el 25 de marzo por el que se rechazó su solicitud de indemnización de los gastos procesales soportados por el ejercicio de su cargo y, como consecuencia de dicha estimación, se acuerda proceder a la indemnización de los mencionados gastos procesales. El acuerdo se adopta por mayoría tras ejercer el Teniente de Alcalde, en funciones de Alcalde accidental como consecuencia de la abstención formulada por el ... recurrente, el voto de calidad en favor de la estimación del recurso de reposición y abono de la indemnización solicitada, dirimiendo así la igualdad de votos a favor y en contra de la estimación del recurso que había resultado de la votación de los corporativos.

4. Con fecha de 21 de julio de 2008 tiene entrada en el Registro General de la Administración de la Comunidad Foral el recurso de alzada formulado ante el Tribunal Administrativo de Navarra por doña ..., concejal del Ayuntamiento de Pitillas, frente a los acuerdos adoptados por el Pleno de este Ayuntamiento, mencionados en el apartado precedente de este dictamen.

Solicita en el recurso de alzada que se anule el acuerdo municipal de 20 de junio de 2008 por el que se desestimaron por extemporáneos sus dos recursos de reposición frente a acuerdos adoptados en la sesión de 25 de marzo de 2008, defendiendo la admisibilidad de los mismos por haberse interpuesto dentro del plazo hábil para ello. Por otra parte, solicita la anulación del acuerdo municipal adoptado en esa misma fecha de 20 de junio de 2008, mediante el cual se estimó el recurso de reposición formulado por el ... y se

acordó indemnizarle por los gastos procesales soportados en el ejercicio de su cargo.

5.- El Tribunal Administrativo de Navarra, mediante Resolución número 203, de 15 de enero de 2009, y previa la tramitación del oportuno procedimiento, declaró la inadmisibilidad del recurso de alzada interpuesto por doña ... contra los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Pitillas el 20 de junio de 2008. La resolución de inadmisión se fundamenta por el Tribunal Administrativo de Navarra en que los acuerdos recurridos fueron adoptados en la sesión de 20 de junio de 2008, fijando el plazo para recurrirlos por los concejales que hubieran votado en contra de su adopción en el de un mes, contado desde la fecha de la sesión, por lo que el plazo finalizaba el día 20 de julio, señalando al respecto que “la recurrente pudo haber interpuesto el recurso de alzada en el plazo que mediaba entre el día 21 de junio de 2008 (día siguiente al de adopción del Acuerdo al que se opuso) y el 20 de julio de 2008 (puesto que, lógicamente, no puede haber dos días 21 dentro de un mismo mes)”, sin embargo, resalta el Tribunal Administrativo de Navarra, “lo interpuso el 21 de julio, fuera del plazo de caducidad, por tanto”.

6.- El 14 de abril de 2009 se interpone por doña ... 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 resultar incuestionable que el recurso de alzada inadmitido fue interpuesto el 21 de julio de 2008, resultando que el 20 de julio era festivo por coincidir dicha fecha con el día semanal del domingo”, e invocando en consecuencia la aplicación del artículo 48.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Pública y del Procedimiento Administrativo Común, en favor de la admisibilidad de su recurso de alzada al coincidir el día final del plazo para recurrir con un día inhábil y deber trasladarse el final del cómputo al siguiente día hábil. Solicita la recurrente, en consecuencia, que se deje sin efecto la Resolución de 15 de enero de 2009 que recurre, debiendo resolverse el recurso de alzada que considera indebidamente inadmitido por el Tribunal Administrativo de Navarra.

7.- El 22 de abril de 2009, el Tribunal Administrativo de Navarra da

traslado al Ayuntamiento de Pitillas del recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña ..., otorgando un plazo de diez días hábiles para la presentación de alegaciones por el Ayuntamiento, que efectivamente formula mediante escrito de 6 de mayo, en el que se opone a la admisión del recurso extraordinario de revisión al no proceder el mismo frente a las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra y, subsidiariamente, a la estimación del mismo, entendiendo que la recurrente pretende “que el Tribunal Administrativo revise su resolución en cuanto al pronunciamiento jurídico (no de hecho) de inadmitir el recurso al haberse interpuesto fuera de plazo”, refiriéndose la revisión pretendida “a un supuesto error de derecho, no de hecho, que es la consideración como hábil o inhábil de unos determinados días”.

10. Con fecha 6 de octubre de 2009, el Tribunal Administrativo de Navarra remite al Presidente del Gobierno de Navarra solicitud de informe preceptivo del Consejo de Navarra, a la que se adjunta la propuesta de resolución del recurso extraordinario 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 de estimar el recurso de revisión y, entrando en el fondo del asunto, estimar parcialmente el recurso de alzada que dio lugar a la resolución objeto del recurso extraordinario de revisión.

## **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 del Tribunal Administrativo de Navarra de 15 de enero de 2009, por la que se inadmitió, por extemporáneo, el recurso de alzada interpuesto por aquélla contra acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Pitillas de 20 de junio de 2008.

La petición de dictamen se fundamenta en el artículo 16.1.h) 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 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, 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 (en adelante, 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 (dictámenes 30/2002, 67/2003, 43/2004 y 1/2005, entre otros).

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 de la LRJ-PAC).

En este sentido consta en el expediente administrativo que el Tribunal Administrativo de Navarra ha otorgado trámite de audiencia al Ayuntamiento de Pitillas, habiéndose formulado por éste las alegaciones que ha estimado oportunas.

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

Doña ... interpone el recurso extraordinario de revisión contra la Resolución de 15 de enero de 2009, del Tribunal Administrativo de Navarra, por la que se inadmitió, por extemporáneo, el recurso de alzada interpuesto por aquélla frente a acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Pitillas el 20 de junio de 2008.

En relación el recurso de revisión interpuesto, y habida cuenta que se ha cuestionado por el Ayuntamiento de Pitillas que las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra puedan ser objeto del mencionado recurso extraordinario, debe señalarse en primer lugar que, como ya tiene señalado el Consejo de Navarra 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”.

En segundo lugar, y a la vista de las circunstancias concurrentes en el supuesto sometido a nuestro dictamen, debe establecerse que el recurso de revisión resulta admisible al interponerse frente a 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).

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 invoca la 1ª de las circunstancias previstas en el número 1 del artículo 118 de la LRJ-PAC, según la cual procederá el recurso contra los actos administrativos cuando “al dictarlos se hubiere incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”, toda vez que el Tribunal Administrativo inadmitió su recurso de alzada incurriendo en el error de no advertir que el día 20 de julio



de 2008, en el que finalizaba el plazo de un mes para la interposición del recurso, era domingo y, en consecuencia, inhábil, por lo que debió admitirse su recurso al haberse interpuesto el día 21 de julio, siguiente día hábil.

Tiene establecido el Tribunal Supremo al respecto de la causa contemplada en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC que “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].

Respecto al cómputo del plazo para recurrir, el artículo 48.2 de la LRJ-PAC, redactado por Ley 4/1999, de 13 de enero, dice que “si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes”. El artículo 48.3 establece “cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente”.

La propuesta de Resolución formulada por el Tribunal Administrativo de Navarra indica que “el error, puramente fáctico, radicó en el hecho de no haberse advertido que el día 20 de julio de 2008, último del plazo general de un mes para interponer recurso de alzada, era domingo, y, por tanto, inhábil”.

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 el último día del plazo coincidía con un día inhábil sin que, en contra de lo alegado por el Ayuntamiento, deba atribuirse naturaleza jurídica al error cometido toda vez que no se cuestiona en modo alguno en la resolución impugnada la procedencia de la prórroga del plazo al siguiente día hábil sino que, más propiamente, el Tribunal Administrativo de Navarra no acoge esa prórroga al no advertir que el día en que se situaba el cumplimiento del plazo de un mes coincidía con domingo.

En consecuencia, el Consejo de Navarra entiende, coincidiendo con la propuesta de resolución formulada por el Tribunal Administrativo de Navarra, que el presente 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, el artículo 119.2 de la LRJ-PAC, que establece, “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, a juicio de este Consejo de Navarra resulta procedente el recurso extraordinario de revisión objeto de nuestro dictamen, debiendo estimarse el mismo, correspondiendo al Tribunal Administrativo de Navarra resolver las cuestiones de fondo planteadas en el recurso de alzada.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña ... frente a la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra número 203, de 15 de enero de 2009.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.