

Expediente: 5/2010 Objeto: Recurso de revisión interpuesto frente a Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 21 de enero de 2009. Dictamen: 6/2010, de 8 de febrero
---

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 8 de febrero de 2010,

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

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta**

El día 20 de enero de 2010 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 don ... contra la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, número 300, de 21 de enero de 2009, que desestimó el recurso de alzada interpuesto por el citado señor contra el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz de fecha 9 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 desarrollado como consecuencia del recurso de alzada que dio lugar a la Resolución del Tribunal Administrativo, objeto del recurso extraordinario de revisión en que se solicita 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.- La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz, adoptó, el día 9 de junio de 2008, el siguiente acuerdo:

“PROYECTO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURAS DE .... Tras examinar el proyecto de arreglos de caminos y pistas, el cual ha sido aprobado en sesión plenaria, al objeto de solicitar ayudas para poder realizar las mencionadas obras.

Se da el visto bueno a la factura de 7.311,77 euros por los honorarios de redacción del mencionado proyecto de mejora de infraestructuras ganaderas.”

2.- Frente al citado acuerdo don ... interpuso recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra, basado en que fue adoptado sin intervención previa y en él “se da el visto bueno a una factura generada en relación a un gasto autorizado y comprometido sin que existan dotación y partida presupuestaria que le den cobertura”.

3.- El Tribunal Administrativo de Navarra, mediante Resolución número 300, de 21 de enero de 2009, y, previa la tramitación del oportuno procedimiento, desestimó el recurso de alzada interpuesto por don .... La resolución se fundamenta en que el recurrente no ofrece dato alguno que justifique su afirmación de que al aprobarse el acto impugnado no existiera consignación presupuestaria suficiente y, por el contrario, del informe municipal se deduce que la factura en cuestión “se abonó con cargo a la partida 581.600 de los presupuestos municipales de 2008, denominada Basoko Obeguntza (mejora forestal) y que contaba con una consignación

inicial de 53.000 euros, es decir, más que suficiente para atender la obligación reconocida”.

Además -sigue diciendo el Tribunal Administrativo de Navarra- “el Ayuntamiento afirma que cuando se abona la factura, el 31 de octubre de 2008, únicamente se había cargado a la citada partida la cantidad de 5.583,75 euros, por lo que había un saldo de 47.416,50 euros. Lo cierto es que en la documentación remitida no se justifican los movimientos contables del año 2008 (sí de otros años, sin necesidad alguna); pero atendiendo a que el recurrente no ha ofrecido ninguna prueba en contra hemos de dar por buena la afirmación municipal y aplicar el principio de presunción de validez del acto impugnado.”

3.- Con fecha 25 de marzo de 2009, don ... presentó ante el Tribunal Administrativo de Navarra escrito de interposición de recurso de revisión contra la Resolución número 300, recaída en el recurso de alzada número 08-5552. Alegó haber incurrido en error de hecho resultante de los propios documentos incorporados al expediente, por haber afirmado que del informe municipal se deduce que la factura en cuestión se abonó con cargo a la partida 581600 de los presupuestos municipales de 2008, denominada “Basoko Hobekuntza” (“mejora forestal”) y que contaba con una consignación inicial de 53.000 euros.

Según el recurrente, lo que resulta acreditado es que la factura 57/08 de ...” se cargó en la partida 581.600.Bideak Kompontzea (arreglo de caminos). Esta partida fue dotada con un crédito de 299.782,65 euros mediante modificación presupuestaria 2008/14, aprobada inicialmente en sesión plenaria de 8 de septiembre de 2008. La aprobación inicial se publicó en el Boletín Oficial de Navarra de 6 de octubre de 2008. El señor ... afirma haber presentado reclamación contra la modificación, sin que conste que se haya resuelto ni que se haya aprobado definitivamente la modificación del presupuesto.

Se dice asimismo en el escrito de recurso de revisión que el concepto “Basoko Obekuntza” tiene la codificación 581.690 y que la partida o crédito presupuestario no existía en el momento del acuerdo de la Junta de

Gobierno Local mediante el que se aprobó el gasto y se reconoció la obligación.

4.- El 13 de octubre de 2009, el Tribunal Administrativo de Navarra dio traslado del recurso extraordinario de revisión al Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz, concediéndole un plazo de diez días hábiles para presentar alegaciones. Este acuerdo fue notificado al Ayuntamiento el día 19 de octubre.

5.- El día 21 de diciembre de 2009, el Presidente del Tribunal Administrativo de Navarra remitió al Presidente del Gobierno de Navarra solicitud de informe preceptivo del Consejo de Navarra, a la que se adjuntaba propuesta de resolución estimatoria del recurso extraordinario de revisión, por la que se anula la Resolución número 300, de 21 de enero de 2009, del Tribunal Administrativo de Navarra y se estima el recurso de alzada número 08-5552 interpuesto contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz, 9 de junio de 2008, que dispuso la aprobación de la factura de 7.311,77 euros correspondiente a honorarios de redacción del proyecto de mejora de infraestructuras ganaderas, acto que se anula por no estar ajustado a Derecho.

6.- Con posterioridad a la solicitud de dictamen del Consejo de Navarra, el día 4 de enero de 2010, la Alcaldesa de Etxarri-Aranaz presentó en la oficina de Correos un escrito de alegaciones dirigido al Tribunal Administrativo de Navarra en la que se propugna la inadmisión del recurso y subsidiariamente su desestimación, porque, según dice, “constituye un inadmisibles intento de articular la discrepancia jurídica con el criterio de ese tribunal a través de un cauce (el recuso de revisión) que deviene manifiestamente inadecuado a tal fin”. La Alcaldesa argumenta que se trata de atribuir a error de hecho lo que no es sino una falta de prueba frente a lo que se deduce del informe municipal y de la documentación anexa a él, que revela la existencia de saldo en la partida de cargo. Afirma asimismo que el recurrente pretende introducir una cuestión distinta como es la relativa a la partida presupuestaria que, conforme a su denominación y codificación, debe entenderse adecuada en orden al cargo del gasto cuestionado.

Las alegaciones de la Alcaldesa fueron remitidas a este Consejo de Navarra por el Presidente del Tribunal Administrativo de Navarra, el día 15 de enero de 2010, por conducto del Presidente del Gobierno de Navarra, e incorporadas al expediente.

## **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 presentado por don ... contra la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, número 300, de 21 de enero de 2009, que desestimó el recurso de alzada interpuesto por el citado señor contra el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz de fecha 9 de junio de 2008.

La petición de dictamen se fundamenta en el artículo 16.1 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 concluir el órgano competente que concurre la primera de las causas contempladas en el artículo 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), 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 concurra 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 concurra 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, Sentencia de 14 enero 2008, dictada en recurso de casación núm. 556/2006, y Sentencia de 26 de octubre de 2005, en 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 Etxarri-Aranatz, habiéndose formulado por éste las alegaciones que ha estimado oportunas.

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

Don ... ha interpuesto recurso extraordinario de revisión contra la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, número 300, de 21 de enero de 2009, que desestimó su recurso de alzada contra el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz de fecha 9 de junio de 2008.

El recurso de revisión resulta admisible al interponerse frente a un acto administrativo firme en vía administrativa, por persona legitimada, en cuanto que fue parte en el recurso cuya resolución se impugna, y se ha formulado en término legal, 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 primera 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”.

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 de 6 marzo de 2008, dictada en recurso de casación número 5686/2006).

El error que en el presente caso se alega por el recurrente consiste en haber apreciado el Tribunal Administrativo de Navarra que existía crédito presupuestario en la partida 581.600 de los presupuestos municipales de 2008, a pesar de que se desprende de los documentos que obran en el expediente que dicha partida ni siquiera figuraba en el presupuesto y que el error ha sido inducido por el contenido confuso y equívoco de los informes presentados por el Ayuntamiento.

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 porque se basa en la circunstancia primera prevista en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC. Debe, pues, rechazarse la alegación formulada por el Ayuntamiento en el sentido de que el recurso interpuesto por don ... sea simplemente un intento,



manifiestamente inadecuado, de articular una discrepancia jurídica con el criterio del Tribunal Administrativo de Navarra.

En cuanto a la concurrencia del denunciado error de hecho ha de indicarse que, en el punto séptimo del escrito dirigido por el Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz al Tribunal Administrativo de Navarra, con fecha 25 de noviembre de 2008, se afirma que *“el coste del proyecto de ejecución de las obras de infraestructuras ganaderas fue abonado con cargo a la partida 581600 de los Presupuestos de 2008, Basoko Hobekuntza, cantidad 7.311,77 euros (...) Todo ello en base a la existencia de saldo en la partida presupuestaria, que tal y como se comprueba en el extracto que se adjunta a la documentación, en la fecha 3 de octubre del 2008 sólo se habían utilizado los 5.583,75 euros, quedando 47.416,5 euros de saldo”*.

El expediente remitido por el Ayuntamiento en el procedimiento de recurso de alzada contiene una innecesaria y larga lista de documentos ADO de gestión presupuestaria referidos a los años 2004 a 2007, consistentes casi todos ellos en disposiciones de gasto realizadas esos años con cargo a la partida 581.690-Basoko Hobekuntza. Estos documentos introducen una cierta confusión en el expediente y nada tienen que ver con el objeto del recurso de alzada instado por don ..., referido a una disposición de gasto y reconocimiento de obligación acordados el día 9 de junio de 2008. A continuación de tales documentos se inserta otro, relativo al año 2008, donde constan los “Créditos iniciales por partida presupuestaria con subtotales por bolsa de vinculación” y en él se puede apreciar que la partida presupuestaria 581600 no existe, tal como se aduce en el recurso interpuesto por don ....

El expediente remitido inicialmente por el Ayuntamiento de Etxarri-Aranaz al Tribunal Administrativo de Navarra adolecía de omisiones que motivaron que el Presidente del Tribunal Administrativo de Navarra hubiera de dirigirse al citado Ayuntamiento, mediante escrito de 24 de diciembre de 2008, requiriendo la remisión de la factura de 30 de mayo de 2008 emitida por “...”, de cuyo reconocimiento y pago dimanaba el recurso de alzada, así como toda la documentación relativa al abono de dicha factura. Se indicó,

asimismo, al Ayuntamiento que podría ampliar el informe municipal en relación con la factura y la partida presupuestaria a la que fue cargada.

El día 12 de enero de 2009 se completó el expediente con los documentos requeridos por el Tribunal Administrativo de Navarra y de ellos se deduce que la disposición del gasto y el reconocimiento de la obligación con ..., por importe de 7.311,77 euros, se realizó el día 17 de junio de 2008 (documento ADO) con cargo a la partida 581.600-Bideak Konpontzea que, como hemos dicho antes, no existía en el presupuesto inicial. Asimismo se puede apreciar que el pago (documento K) fue asentado en el libro diario de contabilidad presupuestaria el día 31 de octubre de 2008.

Según se deduce del informe elaborado por el Ayuntamiento para el Tribunal Administrativo de Navarra el día 25 de noviembre de 2008, la partida presupuestaria 581.600-Bideak Konpontzea fue dotada mediante acuerdo de 8 de septiembre de 2008, posterior a la disposición del gasto y reconocimiento de la obligación, que se produjeron el día 9 de junio de 2008.

Queda así acreditado, con los documentos obrantes en el expediente, el error de hecho en que incurrió la Resolución número 300, de 21 de enero de 2009, del Tribunal Administrativo de Navarra y la procedencia de estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por don ....

Tal como dice en la propuesta de resolución, “el atribuir una denominación distinta a la partida a la que se cargó la factura identificada correctamente por su número (creando un «híbrido ficticio», como señala el recurrente)”, hizo creer al Tribunal Administrativo de Navarra que efectivamente la partida a la que se cargaba era la existente en el momento de aprobación de la factura (“Basoko Obekuntza”), y no la creada unos meses más tarde (581.600).

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, 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 se debe estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por don ... frente a la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra número 300, de 21 de enero de 2009.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.