

Expediente: 14/2010

Objeto: Recurso de revisión interpuesto por el Ayuntamiento de Fontellas frente a Resolución 6850, de 22 de octubre de 2009, del Tribunal Administrativo de Navarra.

Dictamen: 17/2010, de 12 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 12 de abril de 2010,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don Julio Muerza Esparza, actuando como Consejero-Secretario, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 26 de febrero de 2010 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 Fontellas contra Resolución 6850, de 22 de octubre de 2009.

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.- Por Resolución del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Fontellas, de 10 de junio, de 2009, se otorga a "...," el plazo "de un mes para presentar en este Ayuntamiento para su tramitación Proyecto de Reparcelación y Proyecto de Urbanización de la Unidad de Actuación ... del Plan Municipal, con la advertencia expresa de que en caso de no subsanación en el plazo otorgado se iniciará el correspondiente expediente expropiatorio".

2.- Frente a dicha resolución la mencionada mercantil, representada por don ..., interpuso en fecha de 15 de julio de 2009 recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra.

El recurso se fundamentaba, sustancialmente, en que la Unidad de Actuación ... era de naturaleza asistemática según establece el Plan Municipal de Fontellas, siendo su sistema de actuación, en consecuencia, de "actuación directa" y, por ello, resultaba innecesario el Proyecto de Reparcelación requerido por el Ayuntamiento. Se añadía a ello expresamente la mención de la normativa urbanística del Plan Municipal de Fontellas que, en lo que se refiere a la ..., contemplaba la elaboración de un Proyecto de Distribución de Costes de urbanización, siendo éste el instrumento procedente y no el "inicio de expedientes expropiatorios por el incumplimiento de deberes urbanísticos".

No se contenía, a los efectos de lo que más adelante se expondrá, referencia alguna en el recurso de alzada a que la normativa urbanística del Plan Municipal de Fontellas no hubiera sido objeto de la preceptiva publicación.

3.- Por su parte el Ayuntamiento de Fontellas, previo requerimiento del Tribunal Administrativo de Navarra, junto al expediente administrativo que documentaba las actuaciones administrativas previas a la resolución impugnada, remitió al Tribunal el correspondiente "informe y alegaciones" en el que se propugnó la inadmisión del recurso de alzada por dirigirse contra un acto de trámite que "no resuelve nada ni pone fin a ningún procedimiento" y, en

cuanto al fondo del asunto, mantiene el informe municipal que “el Plan Municipal, en lo que respecta a la Unidad de Actuación ... figura como actuación sistemática” y, por lo tanto, “el propio Plan Municipal establece como forma de gestión en la unidad de referencia las actuaciones sistemáticas, entre las que se encuentran las exigidas al recurrente”.

4.- El recurso de alzada fue estimado mediante Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra número 6850, de 22 de octubre de 2009, en la que, tras rechazar la inadmisibilidad propuesta por el Ayuntamiento y sin que ninguna de las partes hubiera puesto en cuestión la vigencia del Plan Municipal de Fontellas y sus determinaciones, se afirmaba:

“El Plan Municipal de Fontellas fue aprobado definitivamente por Orden Foral 813/2002, de 24 de mayo, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (Boletín Oficial de Navarra número 73, de 17 de junio de 2002). Aunque los acuerdos de aprobación inicial y definitiva fueron publicados en el Boletín Oficial de Navarra, las normas urbanísticas contenidas en dicho Plan Municipal nunca han sido objeto de publicación en el Boletín Oficial de Navarra, por lo cual nunca han entrado en vigor”.

Desde esa afirmación, luego demostrada errónea, el Tribunal Administrativo afirma que “para la entrada en vigor de un plan urbanístico, el Plan Municipal de Fontellas en el caso que nos ocupa, no es suficiente con la publicación del acuerdo de aprobación definitiva, sino que es imprescindible que se publiquen también sus normas urbanísticas y ordenanzas. En caso contrario dicho plan podrá ser válido, pero ineficaz al no haber adquirido vigencia”. Todo ello le lleva a concluir que “en ausencia de Plan Municipal no existen estos supuestos deberes urbanísticos cuyo cumplimiento reclama el Ayuntamiento” y, en consecuencia, el Tribunal Administrativo de Navarra estima el recurso de alzada y anula la resolución impugnada por no ser ajustada a Derecho.

5.- Con fecha de 23 de octubre de 2009, el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Fontellas presenta escrito ante el Tribunal Administrativo de Navarra en el que solicita “se proceda a la rectificación del error contenido en la Resolución núm. 6850 de fecha 22 de octubre de 2009, y se obre en consecuencia”, argumentando en favor de su petición que “en el Boletín Oficial

de Navarra núm. 121, de fecha 7 de octubre de 2002 se publicaron los textos normativos del Plan Municipal”, acompañando copia de tal publicación.

Mediante Providencia de 3 de noviembre de 2009, el Tribunal Administrativo tuvo por interpuesto recurso extraordinario de revisión por el Ayuntamiento de Fontellas frente a su Resolución de 22 de octubre de 2009, concediendo a don... un plazo de diez días para la formulación de alegaciones que, según resulta del expediente administrativo que se nos ha remitido, no se formularon.

Posteriormente, en fecha de 10 de febrero de 2010, el Ayuntamiento de Fontellas presenta ante el Tribunal Administrativo un escrito en el que informa del dictado de la Resolución 145, de 22 de enero de 2010, en la que el Tribunal Administrativo de Navarra, ante “un asunto idéntico al anterior”, manifiesta que “en este sentido hemos de corregir lo que afirmábamos en nuestra Resolución núm. 6.850, de 22 de octubre de 2009, dictada en un recurso similar al presente, de que dichas normas urbanísticas del Plan Municipal nunca fueron objeto de publicación en el Boletín Oficial de Navarra, por lo cual nunca entraron en vigor... Dado que el Ayuntamiento en su escrito de alegaciones incluye el dato de publicación de las citadas normas urbanísticas hemos podido detectar ahora estos errores (no obstante no podemos hacer aquí la revisión de nuestra anterior resolución, que exigiría la formalización del correspondiente recurso por parte del Ayuntamiento)”. El Ayuntamiento de Fontellas reitera en ese escrito, con fundamento en lo expuesto, que se revise la Resolución 6.850 del Tribunal Administrativo de Navarra.

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 Fontellas contra la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra número 6.850, de 22 de octubre de 2009, por la que se estimó el recurso de alzada interpuesto por la representación legal de “...” frente a la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Fontellas, de 10 de

junio de 2009, por la que se desestimaban alegaciones y se requería la presentación de Proyecto de Reparcelación y de Urbanización.

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 Fontellas, 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 concurra 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..., que pudo hacer las alegaciones que estimara oportunas, si bien del expediente resulta que no hizo uso de ese derecho.

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

El Ayuntamiento de Fontellas ha interpuesto recurso extraordinario de revisión frente a la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra 6.850, de 22 de octubre de 2009, por la que se estimó el recurso de alzada que había

interpuesto ante el mismo don..., en representación de “...”

A la vista de las circunstancias concurrentes en el supuesto sometido a nuestro dictamen, debe señalarse, en primer lugar, que el mismo resulta admisible puesto 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). No constituye un obstáculo para la mencionada admisión el que el escrito iniciador del procedimiento fuera formulado por el Ayuntamiento de Fontellas con expresa invocación del artículo 105 de la LRJ-PAC y de la posibilidad de rectificar los errores materiales en cualquier momento que se contempla en dicho precepto, puesto que con posterioridad presentó un nuevo escrito del que ya se deduce con claridad su pretensión de revisión de la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, siendo de aplicación el artículo 110.2 de la LRJ-PAC conforme al cual el error en la calificación del recurso no constituirá un obstáculo para su tramitación.

Por otra parte, 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.

Si bien el Ayuntamiento de Fontellas no invocó formalmente en sus escritos ninguna de las causas previstas en el citado artículo 118.1.a) de la LRJ-PAC, debemos coincidir con la propuesta formulada por el Tribunal Administrativo de Navarra en cuanto a que los motivos esgrimidos por el Ayuntamiento se refieren al supuesto contemplado en 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”, cuya concurrencia, 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, y según resulta 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 en la resolución impugnada se incurrió en un manifiesto error de hecho en cuanto que su pronunciamiento se fundamentó en la afirmación de que “las normas urbanísticas contenidas en dicho Plan Municipal nunca han sido objeto de publicación en el Boletín Oficial de Navarra, por lo cual nunca han entrado en vigor”, cuando es lo cierto, y así está acreditado, que las mencionadas normas urbanísticas fueron objeto de publicación en el Boletín Oficial de Navarra número 121, de 7 de octubre de 2002, si bien el Tribunal Administrativo de Navarra no localizó adecuadamente dicha publicación, a pesar de haber consultado, según manifiesta, el Servicio de Información Urbanística de Navarra y la base de datos del Boletín Oficial de Navarra en su versión electrónica.

Concorre, por tanto, en este caso, un manifiesto y admitido error sobre la concurrencia de una circunstancia puramente fáctica, referida a la existencia o inexistencia de la publicación de las normas urbanísticas del Plan Municipal de Fontellas en el Boletín Oficial de Navarra, que resulta ajena a cualquier opinión, calificación o criterio jurídico (sentencias del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2008 y 22 de junio de 2009, entre otras muchas), en cuanto que no se trata aquí de modificar o revisar un pronunciamiento administrativo alterando o reinterpretando los fundamentos jurídicos que lo motivaron en relación a la vigencia de dicho Plan Municipal sino, por el contrario, de corregir el error en el que incurrió el Tribunal Administrativo al sustentar su pronunciamiento sobre una errónea conclusión sobre la inexistencia de la publicación individualizada en el Boletín Oficial de Navarra de determinadas normas urbanísticas que, por el contrario, fueron publicadas debidamente en el Boletín Oficial de Navarra de número 121, de 7 de octubre de 2002).

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 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”.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Ayuntamiento de Fontellas contra Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra número 6.850, de 22 de octubre de 2009, correspondiendo al citado Tribunal pronunciarse nuevamente sobre el recurso de alzada formulado.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.