

Expediente: 4/2011

Objeto: Recurso de revisión interpuesto frente a Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 15 de septiembre de 2010.

Dictamen: 9/2011, de 28 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 28 de febrero de 2011,

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 31 de enero de 2011 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 don... contra la Resolución, número 8017, de 15 de septiembre de 2010, del Tribunal Administrativo de Navarra, por la que inadmitió el recurso de alzada interpuesto por aquel frente a la resolución sancionadora de la Concejalía Delegada de Movilidad y Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, de 22 de abril de 2010, por dificultar deliberadamente el normal tránsito peatonal por los lugares habilitados al efecto.

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 11 de septiembre de 2009, según consta en el boletín de denuncia, la Policía Municipal de Pamplona (agente con número 438) denunció al hoy recurrente por “dificultar deliberadamente el normal tránsito peatonal en los lugares habilitados al efecto”, lo que suponía la infracción del artículo 35.f) de la Ordenanza Municipal sobre Promoción de Conductas Cívicas y Protección de los Espacios Públicos, proponiendo una sanción de 750 euros.

2. Tramitado el correspondiente expediente sancionador, incoado por resolución de 11 de diciembre de 2009 de la Concejalía Delegada de Movilidad y Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, notificada al denunciado el 20 de enero de 2010, y previa su instrucción con el preceptivo trámite de audiencia en el que aquél presentó las alegaciones que estimó oportunas, la citada Concejalía resolvió, con fecha 22 de abril de 2010, lo siguiente: “1.- Declarar probados los siguientes hechos: dificultar deliberadamente el normal tránsito peatonal por los lugares habilitados al efecto, en Plaza del Castillo, el 11 de septiembre de 2009. 2.- Declarar responsable de los mismos a don.... 3.- Determinar que tales efectos constituyen una infracción administrativa grave a lo dispuesto en el artículo 35.f) de la Ordenanza Municipal sobre Promoción de Conductas Cívicas y Protección de los Espacios Públicos. 4.- Imponer una sanción de 751,00 euros... 5. Notificar la presente al interesado”.

3. Mediante escrito de fecha 28 de junio de 2010, don... presentó recurso

de alzada (número 10-4922) ante el Tribunal Administrativo de Navarra frente a la resolución adoptada por la Concejalía de Movilidad y Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, en el que manifestaba, en síntesis, lo siguiente: 1º) Que la notificación de la resolución no había sido realizada en la dirección propuesta por esa parte. 2º) Que niega rotundamente la calificación de los hechos que aparecen en la resolución ya que “en ningún momento de la tarde del 11 de septiembre de 2009 se obstaculizó deliberadamente el normal tránsito peatonal ni en la Plaza del Castillo ni en ningún otro lugar, por lo que en ningún momento se acercó ningún Agente Municipal al grupo de teatro que realizaba una actuación crítica en la Plaza del Castillo”. Además, añade, que el Juzgado de Instrucción número 3 de Pamplona conoció de los hechos y los juzgó recayendo sentencia firme el 10 de marzo de 2010 absolviéndole de la falta contra el orden público por la que había sido acusado, junto con otras tres personas. 3º) Que esta parte ya había propuesto anteriormente al Ayuntamiento de Pamplona el archivo del expediente y, en su caso, que tales hechos objeto de sanción encajaban, de acuerdo con la realidad de lo sucedido, no en el artículo 35.f), sino en el artículo 36.b) de la misma Ordenanza Municipal (perturbar levemente el uso de un servicio público o de un espacio público). 4º) Que no se han practicado ninguna de las pruebas propuestas por la citada parte. Y, 5º) Que el expediente había caducado ya que habían transcurrido más de seis meses desde su incoación. Por todo lo anterior, terminaba solicitando al Tribunal Administrativo de Navarra que archivase el expediente administrativo sancionador recurrido.

4. Con fecha 11 de agosto de 2010, el Tribunal Administrativo de Navarra dictó 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.

5. Mediante Resolución (número 8017) de 15 de septiembre de 2010 el Tribunal Administrativo de Navarra inadmitió el recurso de alzada sobre la base de que este “se interpuso el día 1 de julio de 2010, cuando ya había caducado el plazo de un mes para ejercer la acción”.

6. Con fecha 24 de septiembre de 2010, el recurrente presentó un escrito (recurso de revisión), de fecha del día anterior, al Tribunal Administrativo de Navarra en el que manifestaba lo siguiente: 1º) “Que ha habido un error de apreciación en la fecha en la que dicho Recurso de alzada fue presentado. La Resolución que mediante este escrito se pretende aclarar, en su fundamento de derecho único señala que el recurso fue interpuesto con fecha 1 de julio de 2010, por lo tanto fuera de plazo, habiendo finalizado el plazo para su interposición el día 28 de *mayo* (la cursiva es nuestra, puesto que el mes es *junio*) de 2010”. 2º) “Una vez recibida dicha notificación comprobé que la copia en mi poder de dicho recurso de alzada 10-4922 tiene sello de la Oficina de Correos sita en Paseo Sarasate de Pamplona de fecha 28 de *mayo* (la cursiva es nuestra puesto que el sello indica el mes de *junio*) de 2010, como se puede comprobar en el documento original que se aporta, por lo que fue interpuesto en el plazo debido, debiendo el Tribunal Administrativo de Navarra conocer del mismo y de sus alegaciones”. Termina dicho escrito solicitando al citado Tribunal que, una vez comprobada la veracidad del documento adjunto a dicho escrito, resuelva el expediente sancionador ordenando su archivo.

7. Con fecha 11 de noviembre de 2010, el Tribunal Administrativo de Navarra dictó una providencia dando traslado al Ayuntamiento de Pamplona del escrito del recurrente de fecha 23 de septiembre de 2010 –que lo califica de recurso extraordinario de revisión- concediéndole un plazo de diez días hábiles a fin de que pudiese presentar escrito de alegación en relación con el referido recurso extraordinario que considerase conveniente, lo que no consta hiciese uso.

8. Con fecha 25 de enero de 2011, 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 de 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 extraordinario de revisión y, entrando en el fondo del asunto, estima en parte 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 en la copia del recurso que tenía en su poder, que presentó el recurso en la oficina de correos de la calle Pablo Sarasate de Pamplona el 28 de *mayo* (la cursiva es nuestra puesto que consta el mes de *junio*) de 2010, aunque inexplicablemente el funcionario de correos no procedió a estampar esta fecha en la copia que se remitió a la Administración. En definitiva, el Tribunal Administrativo ha incurrido en error de hecho, al no apreciar que el recurso de alzada estuviese interpuesto en plazo...” (fundamento jurídico cuarto). Por ello entiende el Tribunal Administrativo de Navarra en su propuesta que debe declararse procedente el recurso extraordinario de revisión y, en cuanto al fondo del asunto, estimarse en parte 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 don... contra la Resolución, número 8017, de 15 de septiembre de 2010, del Tribunal Administrativo de Navarra, por la que inadmitió el recurso de alzada, número 10-4922, interpuesto por aquél frente a la resolución sancionadora adoptada por la Concejalía de Movilidad y Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, de 22 de abril de 2010, por dificultar deliberadamente el normal tránsito peatonal por los lugares habilitados al efecto.

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

Don... interpuso recurso extraordinario de revisión contra la Resolución, número 8017, de 15 de septiembre de 2010, del Tribunal Administrativo de Navarra, por la que inadmitió el recurso de alzada interpuesto por aquel frente a la resolución sancionadora de la Concejalía Delegada de Movilidad y Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, de 22 de abril de 2010, por dificultar deliberadamente el normal tránsito peatonal por los lugares habilitados al

efecto.

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, como afirma su fundamento de derecho cuarto, “del examen de los documentos que forman parte del expediente se comprueba que, como afirma el recurrente en revisión, consta en la copia del recurso que tenía en su poder, que presentó el recurso en la oficina de correos de la calle Pablo Sarasate de Pamplona el 28 de mayo de 2010, aunque inexplicablemente el funcionario de correos no procedió a estampar esta fecha en la copia que se remitió a la Administración”.

Debe indicarse que por error a lo largo del expediente se habla del 28 de mayo cuando la fecha correcta es el 28 de junio, por lo que debe subsanarse dicho error material.

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 –la resolución número 8017, de 15 de septiembre de 2010, y no la que aparece citada en el fundamento de derecho segundo de la propuesta de resolución-; 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 el recurrente, sin mención expresa del precepto legal aplicable, sostiene que “ha habido un error de apreciación en la fecha en que dicho recurso de alzada fue presentado. La resolución que mediante este

escrito se pretende aclarar, en su fundamento de derecho único señala que el recurso fue interpuesto con fecha 1 de julio de 2010, por lo tanto fuera de plazo, habiendo finalizado para su interposición el día 28 de mayo (sic) de 2010”, cuando en realidad, “como se puede comprobar en el documento original que se aporta,... fue interpuesto en el plazo debido”.

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 “el Tribunal Administrativo de

Navarra ha incurrido en error de hecho, al no apreciar que el recurso de alzada estuviese interpuesto en plazo” por lo que concurre la circunstancia primera del artículo 118 de la LRJ-PAC y “debe declararse procedente el recurso extraordinario de revisión”.

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 por lo siguiente: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 337.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, el recurso de alzada ha de interponerse dentro del mes siguiente a la fecha de notificación o publicación del acto objeto del recurso, si fuera expreso. En el caso examinado el Ayuntamiento de Pamplona acredita que la resolución impugnada fue notificada personalmente el 27 de mayo de 2010. En consecuencia, el primer día del plazo del mes fijado por el artículo 337.1, a efectos de la interposición del recurso de alzada, fue el 28 de mayo de 2010, al ser el día siguiente de la notificación de la resolución sancionadora, y a partir de esa fecha debe computarse dicho plazo para recurrir, que concluyó el 27 de junio, y al ser este día domingo y, por tanto inhábil, se prorrogó el plazo hasta el día 28 de junio de 2010 (artículo 48.2 y 3 LRJ-PAC), que fue, precisamente, el día en que se presentó el recurso y, por tanto, dentro del plazo legal previsto.

En consecuencia, el recurso extraordinario 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”.

En definitiva, a juicio de este Consejo de Navarra resulta procedente el recurso extraordinario de revisión objeto de nuestro dictamen, debiendo estimarse el mismo, tramitándose el recurso de alzada y correspondiendo al Tribunal Administrativo de Navarra resolver la cuestión de fondo planteada en el

recurso de alzada.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por don... contra la Resolución, número 8017, de 15 de septiembre de 2010, del Tribunal Administrativo de Navarra.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.