

Expediente: 7/2016

Objeto: Recurso de revisión frente a resolución del Tribunal Administrativo de Navarra.

Dictamen: 17/2016, de 6 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 6 de abril de 2016,

El Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, Consejera–Secretaria, , don José Iruetagoiena Aldaz, doña Socorro Sotés Ruiz y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejera y 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 22 de febrero de 2016 tiene entrada en este Consejo un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral 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 (en adelante, LFCN), recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión contra Resolución 2328, de 11 de noviembre de 2015, 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 dieron 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 y actuaciones con relevancia en el presente procedimiento extraordinario:

1.- Con fecha 6 de febrero de 2015 se dicta resolución por el Alcalde del Ayuntamiento de Urdazubi/Urdaiz, por la que se concede licencia de obras, en “lo que compete a este Ayuntamiento y sin perjuicio de terceros”, a... para la ejecución de un centro comercial en la Unidad de Ejecución... de... (parcela..., del polígono...), con sujeción al cumplimiento de determinadas condiciones en materia de actividades clasificadas o de Protección Civil, además de las establecidas en los informes técnicos municipales emitidos con carácter previo a la concesión de la licencia.

Posteriormente, mediante resolución del mismo Alcalde de 13 de mayo de 2015, se “aprueba y concede licencia de obras” para “la ejecución de la modificación de las obras relativas a la construcción de un centro comercial”, debiendo respetarse el resto de condiciones establecidas en la licencia de obras concedida el 6 de febrero del mismo año.

2.- Frente a esta resolución de 6 de febrero de 2015, se interpuso por don..., actuando en representación de doña... y don..., recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra, tramitado en el procedimiento nº..., luego ampliado a la posterior resolución de 13 de mayo de 2015, en el que se solicitaba la revocación de las licencias otorgadas atendiendo a que, resumidamente expuesto, la misma permitía: i) construir más metros cuadrados que los que permite el Plan Municipal de Urdaiz-Dantxarinea; ii) consumir más edificabilidad que la permitida por ese mismo Plan Municipal; iii) construir un edificio que supera los 15 metros de altura, establecidos como altura máxima del Plan Municipal; iv) construir más de un semisótano cuando el plan permite únicamente una planta semisótano; v) eliminar unos rellenos en la partida de movimientos de tierra, cuando los mismos no se

pueden tocar “por estar prohibido por el Informe Sectorial del Servicio de Aguas del Gobierno de Navarra”; y vi) modificar la cota o rasante actual del terreno con el movimiento de tierras, lo que posibilita construir cuatro plantas del edificio en suelo inundable y por lo tanto suelo no urbanizable.

3.- Mediante su Resolución número 2.328, de 11 de noviembre de 2015, el Tribunal Administrativo de Navarra estima en parte el recurso de alzada interpuesto, anulando ambas resoluciones recurridas, si bien destaca en su pronunciamiento que “la estimación del presente recurso de alzada ha de ser parcial en relación a las pretensiones de los recurrentes, únicamente aceptables en cuanto a anular la licencia de obras impugnada por no ajustarse al planeamiento urbanístico en cuanto a la altura máxima del edificio”.

Efectivamente el Tribunal Administrativo de Navarra en la resolución citada va desestimando los motivos de impugnación alegados por la recurrente en alzada hasta que, con ocasión de analizar la alegada extralimitación de la altura de la edificación, mantiene que:

“Comparado el proyecto de construcción con el Estudio de Detalle aprobado por acuerdo de 20 de diciembre de 2013 (Boletín Oficial de Navarra número 31, de 14 de febrero de 2014) se concluye que no se ajusta a sus disposiciones en cuanto a la altura máxima. En el Estudio de Detalle, plano 13, se detallan dos fachadas, una hacia el este con una altura de 8 metros, desde la rasante al alero, y otra hacia el oeste con una altura de 15 metros, medida igualmente de la rasante al alero. El proyecto de obras (plano A8.3, página 316 del expediente, y plano A9.6, página 319 del expediente) configura una fachada oeste de 14,91 metros de altura, pero una fachada norte que supera esa altura. Tal como establece el ya citado artículo 39, debe medirse la altura desde la fachada donde el nivel del terreno sea más bajo, y en el presente caso esa es la fachada norte. No se hace un cálculo exacto de la altura de la fachada norte, pero del plano A9.4, página 317 del expediente, se deduce que supera los 16 metros.

Añadiendo que:

“En el citado plano 13 no se asigna expresamente una altura máxima a la fachada norte y del gráfico no se desprende con nitidez cómo queda la rasante, pero parece deducirse por el señalamiento de una zona sombreada que ha de tener la misma altura que la fachada oeste sobre rasante. Cualquier duda de interpretación, en todo caso, ha de solventarse aplicando el artículo 39 ya citado”.

4.- Mediante escrito de 23 de noviembre de 2015, se interpone por don..., actuando en representación de..., recurso extraordinario de revisión frente a la Resolución del Tribunal Administrativo número 2328, de 11 de noviembre de 2015, interesando la estimación de dicho recurso y, simultáneamente, la desestimación del recurso de alzada estimado en la resolución recurrida, por cuanto el edificio proyectado respeta las alturas previstas en el artículo 39 del Plan Municipal y en el Estudio de Detalle de la UE3 y, “en concreto, la altura de 15 metros medida en el punto medio de la fachada norte (plano A.8.2 del expediente administrativo)”.

Se mantiene en dicho recurso de revisión que el Tribunal Administrativo ha incurrido en un error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente, ya que “confunde el plano A.9.4 que no es de la fachada norte sino de sección transversal”, siendo el plano de la fachada norte “el plano A8.2 y en él se comprueba cómo se cumple la altura de 15 metros medida desde el punto medio, como exige el artículo 39 del Plan Municipal y como prevé el Plano 13 del Estudio de Detalle”.

5.- Mediante providencia del Tribunal Administrativo de Navarra, de 27 de noviembre de 2015, se dio traslado del recurso de revisión al recurrente en alzada y al Ayuntamiento para que presentaran las correspondientes alegaciones.

Mediante escrito de 15 de diciembre de 2015 formula alegaciones el recurrente en alzada, don..., actuando en representación de doña... y don..., en el que solicitan se “declare la inadmisibilidad del recurso extraordinario de revisión interpuesto por..., o subsidiariamente lo desestime dado que no ha habido error de hecho alguno que se acredite con la existencia de documento del expediente, sino que lo que ha hecho el TAN es valorar los

documentos del propio expediente”. La inadmisibilidad del recurso se postula manteniendo que “el artículo 118 LRJPAC, no tiene cabida en esta Comunidad Foral, ya que los recursos que se pueden interponer contra las resoluciones del TAN están reglados en el artículo 26.1 del Decreto Foral 173/1999” y, en cuanto al fondo, defiende que la resolución del Tribunal Administrativo ya realiza “una valoración, objetiva y motivada de los documentos existentes en el expediente, no de un error de hecho del TAN que se pueda acreditar con los propios documentos”, insistiendo en que “no hay un error de hecho que se pruebe con un documento del expediente, sino valoración de prueba –concretamente del propio documento-, y los planos no acreditan error alguno, sino la realidad de lo que el TAN afirma”.

Por su parte, el Ayuntamiento de Urdazubi/Urdax en su escrito de alegaciones, de 14 de diciembre de 2015, manifiesta su conformidad con el recurso de revisión y mantiene que el Tribunal Administrativo “confunde un plano de sección con el de alzados, siendo así, además, que forma parte del expediente el plano A8.2 de fachada posterior (oeste) y fachada lateral (norte) en el que de manera inequívoca se fija la altura de la fachada norte en 15 metros”, propugnando además que procede también la desestimación del recurso de alzada que se estimó erróneamente por el Tribunal.

6.- Consta en el expediente reflejo documental de la existencia del procedimiento contencioso-administrativo (PO 376/2015), seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona, como consecuencia del recurso interpuesto por don... y doña... contra la Resolución de 11 de noviembre de 2015 del Tribunal Administrativo de Navarra. Igualmente resulta la existencia de un segundo procedimiento, el PO 16/2016, seguido ante el Juzgado de igual orden número 3 de Pamplona, como consecuencia de recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Urdazubi/Urdax frente a la ya citada resolución de 11 de noviembre de 2015.

7.- Con fecha 18 de febrero de 2016 la Presidenta del Tribunal Administrativo de Navarra remite escrito a la Presidenta del Gobierno de Navarra, al que adjunta propuesta de resolución en la que se estima el recurso extraordinario de revisión contra la resolución del mismo Tribunal

número 2.328, de 11 de noviembre de 2015, que se anula por no ser ajustada a Derecho, solicitándose informe preceptivo de este Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen tiene por objeto el examen del recurso extraordinario de revisión interpuesto por don..., actuando en representación de..., frente a la Resolución del Tribunal Administrativo número 2.328, de 11 de noviembre de 2015, que estimó el recurso de alzada formulado contra resoluciones del Alcalde del Ayuntamiento de Urdazubi/Urdaiz, de 6 de febrero y 13 de mayo de 2015, sobre concesión de licencias de obras para la construcción de un centro comercial.

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 formula por el órgano consultante una propuesta de resolución que estima admisible y, también, procedente el recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a su resolución, al apreciar que concurre, de acuerdo con lo alegado por el recurrente en revisión, la existencia de un error de hecho que resulta de los documentos existentes en el expediente. Por ello, 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 nuestros dictámenes 4/2006, de 30 de enero y 17/2010, de 12 de abril, y más recientemente en el 4/2016, de 11 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, lo que 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, 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 LRJ-PAC), entendiéndose desestimado por el transcurso de tres meses (artículo 119.3 LRJ-PAC).

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 las partes interesadas en el recurso de alzada que da origen a la resolución cuya revisión se propone, que efectivamente han formulado las alegaciones que han considerado procedentes y convenientes a sus derechos e intereses legítimos.

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

Como se ha dejado ya establecido, el recurso extraordinario de revisión se interpone por don..., actuando en representación de..., frente a la Resolución del Tribunal Administrativo número 2.328, de 11 de noviembre de 2015, por cuanto el Tribunal Administrativo ha incurrido en un error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente, ya que “confunde el plano A.9.4 que no es de la fachada norte sino de sección transversal”, siendo el plano de la fachada norte “el plano A.8.2 y en él se comprueba cómo se cumple la altura de 15 metros medida desde el punto medio, como exige el artículo 39 del Plan Municipal y como prevé el Plano 13 del Estudio de Detalle”.

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 quien está legitimado, en cuanto directamente afectado por la resolución 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 LRJ-PAC).

En este punto de la admisibilidad del recurso de revisión, la propuesta de resolución formulada por el Tribunal Administrativo aborda dos cuestiones

relacionadas con esa admisibilidad. En primer lugar, la incidencia que puede tener la concurrencia de dos recursos contencioso-administrativos interpuestos frente a la misma resolución que constituye el objeto del procedimiento de revisión y, en segundo lugar, si cabe la interposición del recurso extraordinario de revisión contra las resoluciones del Tribunal Administrativo, dada la singular naturaleza de este órgano.

En cuanto a la primera cuestión, el artículo 108 de la LRJ-PAC se refiere a los “actos firmes en vía administrativa” como actos susceptibles de ser objeto del recurso extraordinario de revisión, por lo que acertadamente, a juicio de este Consejo, el Tribunal Administrativo, con apoyo en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo que cita en su propuesta, mantiene que la Resolución que se impugna a través del recurso es firme en vía administrativa, dado que contra la misma ya no cabe ningún recurso administrativo ordinario, por mucho que esa firmeza no concorra en la vía jurisdiccional, por lo que se cumplen los requisitos establecidos en la ley para la admisibilidad del recurso de revisión.

Por su parte, y en relación a la cuestión de si son susceptibles de recurso de revisión las resoluciones del Tribunal Administrativo, este Consejo ya se hizo eco en su dictamen 30/2002, de 17 de junio, del criterio mantenido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en su sentencia de 30 de noviembre de 2000, y conforme al cual:

“Con carácter general no se comparte por la Sala el argumento de que ante la falta de previsión expresa en la Ley Foral de Administración Local y decreto de desarrollo ante la especialidad del régimen impugnativo que nos ocupa, propio del régimen foral Navarro no cabe interponer en este caso recurso de revisión, sólo previsto en los artículos 108 y 118 y ss. de la Ley 30/92. Si así fuera el régimen jurídico del recurso que nos ocupa se encontraría inserto en un ordenamiento jurídico cerrado, impermeable al resto del ordenamiento jurídico del Estado. Ello nunca puede ser así, pues el procedimiento administrativo común, establecido en la ley 30/92, en desarrollo del artículo 149.1.18 de la Constitución Española, constituye el parámetro de la constitucionalidad, el común denominador normativo aplicable a toda regulación procedimental, por lo que ante el silencio de una concreta norma reguladora de un específico procedimiento sobre el régimen de recursos, tal laguna debe integrarse con el régimen de

recursos establecido en la Ley 30/92, ya que el régimen jurídico de la expresada Ley, en esta concreta materia ha de trasladarse a toda posible regulación de los procedimientos administrativos. Ha de tenerse en cuenta que en lo que sea el procedimiento administrativo común, su definición supera a la idea de legislación básica, aplicable al régimen jurídico de las Administraciones públicas también previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, por ende una vez expresada esta mínima regulación procedimental, lo que efectúa la Ley 30/92, su contenido vincula a todos los procedimientos que puedan establecerse, también al presente supuesto, por muy especial que sea el régimen del recurso de alzada previsto en los artículos 337 y siguientes de la Ley Foral 6/90, pues en otro caso se estaría estableciendo un régimen jurídico completamente escindido del procedimiento común.

Abundando en ello ha de expresarse, 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”.

Con apoyo en esa misma doctrina, la propuesta de resolución rechaza correctamente las objeciones a la admisibilidad del recurso planteadas en el trámite de audiencia por alguna de las alegaciones formuladas, concluyendo en la admisibilidad del recurso de revisión.

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. En el presente caso, el motivo esgrimido se refiere al supuesto contemplado en la primera de las circunstancias previstas en el número 1 del artículo 118 de la LRJ- PAC, conforme a 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”.

Como ha mantenido este Consejo reiteradamente, 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.

No obstante ello, según se desprende de los antecedentes obrantes en el expediente administrativo, en este caso resulta evidente la concurrencia de las circunstancias a las que se refiere la ley para permitir la virtualidad de remedio tan excepcional, puesto que no es cabalmente discutible la existencia de un manifiesto error de hecho en la resolución impugnada, tal y como se reconoce en la propuesta de resolución formulada por el propio Tribunal Administrativo de Navarra.

Efectivamente, la comprobación llevada a cabo por este Consejo del expediente administrativo demuestra que el plano A9.4, sobre el que el Tribunal Administrativo erigió su conclusión de superación por el edificio de la altura máxima permitida al deducir del mismo que superaba “los 16 metros”, es un plano que refleja la “sección transversal” y en el que no se contempla la fachada norte, siendo ésta reflejada en un plano distinto, el A8.2 del proyecto, obrante en el expediente, y en el que la altura de esa fachada norte no supera los 15 metros conforme a los criterios de medición establecidos. Por ello, coincide este Consejo con el Tribunal Administrativo cuando señala, en su propuesta de resolución, que “efectivamente, existió ese error de hecho al tomar por plano de fachada lo que era plano de sección, y entender que la fachada norte superaba los 15 metros cuando en realidad mide exactamente 15 metros de altura”, del mismo modo que se comparte que la consecuencia de esa constatación del error debe ser “la estimación del recurso de revisión, la anulación de nuestra anterior resolución y entrar de nuevo a resolver en el fondo el recurso de alzada”.

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.

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 el recurso de revisión interpuesto es procedente y debe estimarse, debiendo el Tribunal Administrativo de Navarra dictar una nueva resolución en la que, dejando sin efecto su anterior resolución de 11 de noviembre de 2015, se pronuncie sobre el fondo del asunto.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que es procedente el recurso extraordinario de revisión interpuesto por don..., actuando en representación de..., frente a la Resolución del Tribunal Administrativo número 2.328, de 11 de noviembre de 2015.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.