

<p><b>Expediente:</b> 11/2016 <b>Objeto:</b> Revisión de oficio de acuerdo municipal de imposición de sanción <b>Dictamen:</b> 22/2016, de 28 de abril</p>
--

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 28 de abril de 2016,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, don Alfredo Irujo Andueza, Consejero–Secretario; y las Consejeras y Consejeros, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga, doña Socorro Sotés Ruiz y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 11 de noviembre de 2015 tuvo entrada en este Consejo de Navarra 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 lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo, solicitado por el Ayuntamiento de Pamplona, sobre recurso extraordinario de revisión interpuesto por un agente de la Policía Municipal.

A la petición de dictamen remitida por la Concejalía Delegada de Seguridad Ciudadana y de Convivencia del Ayuntamiento de Pamplona se acompaña el expediente de revisión tramitado por dicho Ayuntamiento, habiendo sido completado, a requerimiento del Presidente del Consejo de Navarra, con la propuesta de resolución que tuvo entrada en la sede del Consejo de Navarra el día 18 de abril de 2016.

## **I.2ª. Antecedentes de hecho**

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes:

**Primero.-** Mediante Resolución de 20 de noviembre de 2014, del Jefe de la Policía Municipal de Pamplona, se incoó expediente disciplinario al agente de la Policía Municipal número 625, don..., por la presunta comisión de unos hechos constitutivos de infracción disciplinaria de carácter leve el día 28 de septiembre de 2014.

El expediente concluyó con Resolución del citado Jefe de la Policía Municipal, de fecha 19 de enero de 2015, en la que se desestimaron las alegaciones del interesado, y se dictó resolución imponiéndole una sanción disciplinaria de cuatro días de suspensión de empleo y sueldo, al amparo del artículo 62.1 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, por facilitar su usuario y contraseña para acceder a la mensajería Intrapol a la policía municipal número 051.

**Segundo.-** El día 13 de Febrero de 2015, el interesado, don..., interpuso recurso potestativo de reposición, que fue desestimado mediante resolución del Jefe de la Policía Municipal de 26 de marzo de 2015. Esta resolución desestimatoria se notificó al interesado el mismo día 26 de marzo de 2015, según se hace constar en el Acuerdo del Jefe de la Policía Municipal de Pamplona, de fecha 16 de junio de 2015, de cumplimiento de sanción dimanante del expediente disciplinario número 115-20/11/2014-ED, que fue, a su vez, notificado mediante anuncio publicado el día 25 de junio de 2015 en el Boletín Oficial del Estado.

La resolución desestimatoria del recurso de reposición adquirió firmeza por no haber sido impugnada en el plazo legal.

**Tercero.-** Con fecha 25 de junio de 2015, el señor...interpuso recurso extraordinario de revisión contra la citada resolución desestimatoria de su recurso de reposición y contra el citado acuerdo de 16 de junio de 2015, al amparo de lo dispuesto en el artículo 118.1 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). Alegó como causa o motivo del recurso la circunstancia segunda de dicho precepto, a saber, que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

El documento que se considera aparecido posteriormente es la Resolución número 1.425, de 9 de junio de 2015, del Tribunal Administrativo de Navarra, que anuló otra resolución dictada por el Jefe de la Policía Municipal de Pamplona, mediante la cual se le sancionaba a una compañera suya por hechos iguales a los que a él se imputaron.

En el escrito de interposición del recurso invocó también el art. 105 de la LRJ-PAC, según el cual “las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.

**Cuarto.-** La asesoría jurídica del Área de Gobierno Transparente del Ayuntamiento de Pamplona emitió, el 15 de febrero de 2016, informe jurídico en el que se dictamina que el recurso extraordinario de revisión debe ser desestimado por entender, con cita de jurisprudencia del Tribunal Supremo, que una sentencia o resolución no puede ser considerada como uno de los documentos contemplados por el artículo 118.2 de la LRJ-PAC. Este informe es el fundamento en que se apoya la propuesta de resolución de la Concejalía Delegada de Seguridad Ciudadana y Convivencia, fechada el 8 de abril de 2016, en la que se desestima el citado recurso extraordinario de revisión.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Pamplona, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, somete a dictamen de este Consejo de Navarra el recurso extraordinario de revisión,

incoado por el agente de la Policía Municipal de Pamplona don..., de la Resolución de 26 de marzo de 2015, del Jefe de la Policía Municipal del citado Ayuntamiento, por la que se desestimó su recurso de reposición frente a la Resolución del Jefe de la Policía Municipal de fecha 19 de enero de 2015 por la que se le impuso una sanción disciplinaria de cuatro días de suspensión de empleo y sueldo. El recurso extraordinario de revisión se dirige también contra el Acuerdo de 16 de junio de 2015 por el que se señala la fecha de cumplimiento de la sanción: hay que señalar que este acuerdo no es más que un acto de ejecución de la resolución de 26 de marzo de 2015, por lo que su eventual nulidad será simple consecuencia de la que, en su caso, se declare respecto de esta última.

La petición de dictamen se basa 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. Por lo tanto, este Consejo de Navarra evacua el dictamen con el carácter de 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 concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 118.1”.

Los artículos 118 y 119 de la misma ley regulan dicho medio de impugnación, disponiendo que se debe interponer ante el órgano 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 hemos dicho en anteriores dictámenes, 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 un remedio

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, la interpretación de los motivos en que procede, ha de ser estricta, ya que su naturaleza exige evitar que se convierta en vía ordinaria para impugnar los actos administrativos firmes, una vez transcurridos los plazos preclusivos que la ley establece para interponer los recursos ordinarios.

Así lo ha entendido en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo (entre otras, sentencia de 14 enero 2008, dictada en recurso de casación número 556/2006, y sentencia de 26 de octubre de 2005, en recurso de casación número 7405/1999) y lo ha subrayado igualmente este Consejo (dictámenes 30/2002, 67/2003, 43/2004, 1/2005, 5/2010 y 14/2015, entre otros).

La competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión corresponde a la autoridad de la que proviene el acto a enjuiciar, debiendo ésta 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 los 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, a los que se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en plazo no inferior a diez días ni superior a quince, aleguen cuanto estimen procedente (artículo 112.2 LRJ-PAC).

### **II.3ª. Sobre la admisibilidad y tramitación del recurso**

De acuerdo con el régimen del recurso extraordinario de revisión, hemos de comenzar examinando la concurrencia de los requisitos

procedimentales que hagan admisible el presente recurso, así como su tramitación.

El recurso se interpone contra un acto administrativo firme en vía administrativa, como lo es la Resolución de 26 de marzo de 2015, del Jefe de la Policía Municipal del citado Ayuntamiento, por la que se desestimó su recurso de reposición frente a la Resolución del Jefe de la Policía Municipal de fecha 19 de enero de 2015 por la que se le impuso una sanción disciplinaria

Es preciso considerar también, aunque ello no se contempla en la propuesta de resolución, si el recurso se ha interpuesto temporáneamente, De acuerdo con el artículo 118.2 de la LRJ-PAC, el recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se base en la causa 2ª del artículo 118.1 de la misma ley, en el plazo de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos.

En el presente supuesto, el recurrente aduce la concurrencia de la 2ª causa del artículo 118.1 de la LRJ-PAC (“que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”). Pues bien, ninguna duda cabe de la interposición temporánea del recurso, pues no ha transcurrido el plazo legal de tres meses desde la fecha de la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 9 de junio de 2015, hasta el día en que se interpuso el recurso extraordinario de revisión, es decir, el día 25 de junio de 2015.

#### **II.4ª. Sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión**

En el presente supuesto se somete a nuestro dictamen una propuesta de resolución que desestima un recurso extraordinario de revisión, al concluir el órgano competente que no concurre la causa 2ª contemplada en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC, alegada por el interesado.

El artículo 118.1.2ª de la LRJ-PAC establece, por lo que a la segunda causa respecta, que el recurso extraordinario de revisión procede cuando

“aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”.

Este supuesto, como ya dijimos en nuestro dictamen 26/2014, de 8 de septiembre, constituye una de las causas tasadas para la procedencia del recurso de revisión y posibilita que el documento sea anterior o posterior, pero no obstante establece dos condiciones: 1ª) Que aparezca un documento de valor esencial para la resolución del asunto, esto es, ha de tratarse de un documento y este ha de ser determinante, de suerte que su conocimiento previo por la Administración hubiere dado lugar necesariamente a la adopción de una resolución distinta; y 2ª) Que el documento evidencie el error de la resolución cometida, de forma que con su mera aportación se acredite el error de modo concluyente y definitivo. Condiciones ambas que han de concurrir acumulativamente.

En el presente caso se aduce y se aporta por el interesado, como documento aparecido después de la resolución impugnada, la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra nº 1.425, de fecha 9 de junio de 2015, dictada por la Sección Tercera de dicho Tribunal, que anula otra Resolución del Jefe de la Policía Municipal de Pamplona, por la que se sancionaba a una compañera suya en otro expediente disciplinario idéntico al suyo. Se trata de dilucidar, por tanto, si una resolución administrativa recaída en un supuesto distinto pero de iguales características, es o no un documento hábil para aplicar la causa de revisión prevista en el número 2ª del reiterado artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Así pues, para que sea procedente la revisión por la causa indicada debe concurrir el requisito consistente en que aparezca un documento, que puede ser anterior o posterior al acto impugnado, pero que ha tener tal carácter de documento a los efectos de este motivo del recurso extraordinario de revisión. Procede, por ello, ponderar si la resolución aducida por el recurrente tiene la consideración de documento a los efectos de la procedencia del recurso extraordinario de revisión o, por el contrario, como indica la propuesta de resolución, no pueden considerarse a tales efectos.

A tal fin, hemos de comenzar indicando que es correcta la doctrina citada en la propuesta de resolución, en el sentido de que las sentencias judiciales firmes no pueden servir de fundamento para justificar la interposición de un recurso extraordinario de revisión de acuerdo con el artículo 118.1.2ª de la LRJ-PAC. Así lo tiene declarado este Consejo siguiendo reiterada jurisprudencia (dictámenes 39/2003, de 19 de mayo, 67/2003, de 1 de diciembre y 26/2014, de 8 de septiembre).

Ahora bien, como matizó este Consejo en sus dictámenes 26/2012, de 4 de julio, y 26/2014, de 8 de septiembre, esa doctrina general se refiere a las sentencias que meramente interpretan el ordenamiento jurídico aplicado por el acto recurrido de modo distinto.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado también que las sentencias judiciales firmes pueden fundar la interposición de un recurso extraordinario de revisión al amparo del artículo 118.1.2ª de la LRJ-PAC cuando pongan de relieve el error en el presupuesto en que se basó el acto impugnado. Así, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2008 (Recurso de casación número 3681/2005) se declara que “los documentos susceptibles de incluirse en la repetida causa 2ª, aunque sean posteriores, han de ser unos que pongan de relieve, que hagan aflorar, la realidad de una situación que ya era la existente al tiempo de dictarse esa resolución, o que ya era la que hubiera debido considerarse como tal en ese momento; y, además, que tengan valor esencial para resolver el asunto por tenerlo para dicha resolución la situación que ponen de relieve o que hacen aflorar. Son documentos que, por ello, han de poner de relieve un error en el presupuesto que tomó en consideración o del que partió aquella resolución. En este sentido, sí es posible que sentencias judiciales que hagan aflorar la realidad de tales situaciones lleguen a ser incluidas entre los documentos a que se refiere la causa 2ª. Pero lo que no cabe incluir son sentencias que meramente interpretan el ordenamiento jurídico aplicado por esa resolución de modo distinto a como ella lo hizo. Ni tan siquiera aunque se trate de sentencias dictadas en litigios idénticos o que guarden entre sí íntima conexión”. Esta doctrina se reitera en la posterior Sentencia de 17 de junio de 2009 (Recurso de casación número 4846/2007).



En el presente caso, el recurrente fue sancionado por la comisión de una falta disciplinaria de carácter leve cometida el día 28 de septiembre de 2014, por facilitar su usuario y contraseña a la agente de policía número 051. La acusación se fundaba en un informe, fechado el 30 de octubre de 2014, en el que el inspector número 203 afirmaba que, en una reunión celebrada el 20 de octubre anterior, la agente 051, doña..., había manifestado que ella había entrado con el usuario y contraseña del señor...y había hecho una solicitud sindical en su nombre.

Consta en el expediente administrativo un informe del Grupo de Control y Auditoría del Área de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, fechado el 6 de noviembre de 2014, en el que aparece el testimonio del citado inspector número 203, cuyo texto literal, en lo que aquí interesa, es el siguiente:

*“Con fecha 20 de octubre del presente año, el Inspector nº 203, responsable del Proceso de la Gestión de los datos, tiene una reunión con varios delegados sindicales, entre ellos se encontraba la policía nº 051, en un momento dado cuando se estaba tratando un tema de la LOPD sobre la utilización de claves por otros usuarios, la policía nº 051 manifestó *“Que sepas que yo puedo entrar con el usuario y contraseña de un compañero si éste me da su permiso, y que por supuesto que puedo hacer una solicitud sindical a su nombre en INTRAPOL o Eurocop, si conozco su contraseña, y que así lo hice porque... me dejó”*, que ante tales hechos se verifica que la policía nº 051 fue la responsable de entrar en el sistema con el usuario/contraseña del policía nº 625, contraviniendo a los protocolos sobre protección de datos existentes en este ayuntamiento”.*

El señor...alega en su escrito de interposición del recurso extraordinario de revisión que, por estos mismos hechos, se incoó igualmente expediente disciplinario a la agente 051, imponiéndole la misma sanción de cuatro días de suspensión de empleo y sueldo. La agente 051 interpuso recurso ante el Tribunal Administrativo de Navarra que, el 9 de junio de 2015, dictó resolución estimatoria de la pretensión ante él deducida, basándose en que la citada agente 051 disponía de una grabación de la reunión de 20 de octubre de 2014 que demostraba que el testimonio del inspector número 203 no respondía a la verdad de las manifestaciones por ella realizadas en la reunión.

El recurrente ha aportado el texto de la citada resolución del Tribunal Administrativo de Navarra en la que se reproducen las alegaciones formuladas por la agente 051 y el texto de la grabación en que apoyaba su recurso de alzada, del siguiente tenor:

*“La Ley de Protección de datos dice, también, Rey, como me miras a mí, eh, si la persona a la cual accedes a un dato suyo te ha dado autorización no hay ningún problema, y también dice, eh, entonces para que quede claro...”*

*Si yo le digo a..., ... accede a mi perfil y méteme una hora sindical, yo le estoy dando permiso para acceder a mi perfil... y no hay ningún problema...”*.

También se afirma en la reiterada resolución del Tribunal Administrativo de Navarra que, con fecha 2 de diciembre de 2014, el inspector 203 prestó declaración ante el Jefe de la Policía Municipal, y en el acta figura lo siguiente:

*“Instructor: ¿Se ratifica en el contenido del informe que le ha sido expuesto?*

*Inspector nº 203: Manifiesta que quiere puntualizar algunos aspectos:*

*1º Que en el párrafo en el que pone «que así lo hice porque... me dejó» puede que el literal sea el que dice la policía nº 051 y que no nombrara a Pablo pero no cabe duda de que entre la Policía nº 051 y el compareciente quedaba claro que se estaban refiriendo al caso de D... sucedido hacía escasas fechas y por ello el tono altivo y de enfrentamiento al referirse a esas circunstancias en el lugar de la reunión. (...)”*.

A la vista de todo ello, el Tribunal Administrativo de Navarra consideró que no era necesario conocer el contenido de la grabación “desde el momento en que el inspector número 203 admitió que las alegaciones de la recurrente al respecto podían ajustarse a la realidad y no se ratificó en su inicial versión”.

Así pues, el Tribunal Administrativo de Navarra concluyó que los hechos en que se basaba la imposición de la sanción a la agente 051, que son los mismos que se imputan al señor..., no se pueden considerar

probados, sino que lo único acreditado —en palabras del Tribunal Administrativo de Navarra que literalmente transcribimos— es lo siguiente:

“a) Que el inspector número 203 primero dio una versión de lo dicho por la recurrente en una reunión de la cual luego se retractó, admitiendo que lo afirmado por la recurrente en la reunión podía ajustarse a la versión que esta alegaba tener grabada.

b) Que la recurrente en dicha reunión defendió la tesis, en términos puramente teóricos, de que era ajustado a la normativa autorizar a otro agente al uso de sus claves en el sistema informático.

c) Que el inspector número 203 estaba convencido de que la recurrente en la reunión, aunque no lo admitiera expresamente, se refería a que ella había recibido la contraseña del agente... y la había utilizado.”

De lo expuesto deducimos que la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra en la que se funda el presente recurso extraordinario de revisión no es simplemente una resolución interpretativa del ordenamiento en un caso diferente al que ahora nos ocupa, sino que de ella se deduce directamente la existencia de un hecho formalmente desconocido para el recurrente, cual es la declaración del inspector número 203 en la que matizó el testimonio que constituyó elemento de convicción principal para la imputación al señor...de los hechos constitutivos de la infracción sancionada. Por consiguiente es forzoso concluir que la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra cumple los requisitos exigidos jurisprudencialmente para ser considerada como un documento de valor esencial que, aun siendo posterior, pone de manifiesto el error en que incurrió el acto impugnado.

En consecuencia, este Consejo no puede compartir en este extremo la propuesta de resolución formulada por la Concejalía Delegada de Seguridad Ciudadana y Convivencia del Ayuntamiento de Pamplona y, en cambio, considera que procede: 1º) Estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el interesado contra la Resolución del Jefe de la Policía Municipal de Pamplona, de 26 de marzo de 2015, por la que se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el agente de la Policía Municipal de Pamplona número 625, don..., contra la Resolución del Jefe de la Policía Municipal de 19 de enero de 2015, por la que se imponía al recurrente una

sanción de suspensión de cuatro días de empleo y sueldo. 2º) Anular dicha resolución que debe sustituirse por una nueva que tenga en cuenta el acta de la declaración formulada por el inspector número 203 ante el Jefe de la Policía Municipal el día 2 de diciembre de 2014, que consta en el expediente de la reclamación formulada ante el Tribunal Administrativo de Navarra por la agente 051, doña..., contra Resolución del Jefe de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Pamplona de 12 de febrero de 2015, según se afirma en la Resolución número 1.425, de 9 de junio de 2015, del Tribunal Administrativo de Navarra, recaída en el recurso de alzada número 15-00610.

### **III. CONCLUSIÓN**

EL Consejo de Navarra considera que debe estimarse el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el agente de la Policía Municipal número 625, don..., contra la Resolución del Jefe de la Policía Municipal de Pamplona, de 26 de marzo de 2015, por la que se resolvió el recurso de reposición interpuesto por el interesado contra la Resolución del Jefe de la Policía Municipal de 19 de enero de 2015, por la que se le imponía una sanción de suspensión de cuatro días de empleo y sueldo.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.