

Expediente: 41/2016

Objeto: Recurso de revisión frente a resolución de la Concejalía Delegada de Ecología Urbana y Movilidad del Ayuntamiento de Pamplona.

Dictamen: 50/2016, de 21 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de octubre de 2016,

El Consejo de Navarra, compuesto por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera–Secretaria; y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejera y Consejeros.

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 7 de septiembre de 20156 tuvo 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 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión contra resolución de la Concejalía Delegada de Ecología Urbana y Movilidad, interpuesto por don..., en representación de don..., solicitado por el Ayuntamiento de Pamplona.

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, un informe jurídico y la propuesta de resolución formulada por la Concejalía Delegada de Ecología Urbana y Movilidad del Ayuntamiento de Pamplona, además de las actuaciones seguidas en el procedimiento sancionador que dio lugar a la resolución de la Concejalía

Delegada de Ecología Urbana y Movilidad 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 principales:

1. Con fecha 4 de abril de 2015, según consta en el correspondiente boletín de denuncia, la Policía Municipal de Pamplona formuló denuncia por la presencia en la Plaza del Castillo de un perro potencialmente peligroso sin bozal, siendo el infractor don..., domiciliado en Granada, calle...

2. En el parte de comunicación de Policía Municipal al Área de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente se indica como domicilio del implicado el siguiente: Pamplona, calle...

3. Con fecha de 27 de abril de 2015 emite informe el Gestor del Servicio de Inspección Alimentaria y Zoonosis, señalando que “consultadas las bases de datos del Ayuntamiento de Pamplona se constata que la persona denunciada está empadronada en Pamplona, no es propietaria de un perro potencialmente peligroso y no dispone de licencia para su tenencia”. Considera que los hechos constituyen “en lo que respecta a la carencia de licencia, una posible infracción a lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley 50/1999, sobre Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, y el artículo 45.3 de la Ordenanza municipal de Sanidad nº 13”, y en lo que respecta a la “conducción de un animal potencialmente peligroso sin bozal, infringe supuestamente lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 50/1999, y el artículo 8.2 del R.D. 287/2002, que la desarrolla”. Propone incoar expediente sancionador por la “supuesta infracción muy grave (art. 13.1.b de la Ley 50/1999) de tener un perro potencialmente peligroso sin licencia y por la supuesta infracción grave (art. 13.2.d de la Ley 50/1999) de llevar en la vía pública un perro de raza potencialmente peligrosa sin bozal, sugiriendo una sanción de 2.405,00 euros y otra de 301,00 euros, respectivamente”.

4. Por resolución de la Concejalía Delegada de Ecología Urbana y Movilidad del Ayuntamiento de Pamplona, de fecha 18 de septiembre de 2015, se resolvió la incoación de expediente sancionador a don... por estar en posesión de un perro potencialmente peligroso sin disponer de licencia y paseándolo sin bozal, designándose instructor del expediente e indicándose que en el plazo de quince días contados desde la recepción del pliego de cargos podrían proponerse alegaciones y pruebas.

El pliego de cargos fue formulado por el instructor del expediente con fecha de 23 de septiembre de 2015, indicándose que la “tenencia de un perro potencialmente peligroso sin licencia” podía constituir una infracción muy grave tipificada en el artículo 13.1.b de la Ley 50/1999, y el llevar el perro sin bozal, una infracción grave del artículo 13.2.d de la misma ley. Se proponía la imposición de dos multas, por importes respectivos de 2.405 euros y 301 euros, conforme a lo dispuesto por el artículo 13.5 de la ley y se concedía el plazo de 15 días para la proposición de pruebas y la formulación de alegaciones.

La resolución de 18 de septiembre de 2015 fue remitida a su destinatario a la dirección de Granada, calle..., donde se intentó su entrega los días 8 y 9 de octubre, constando en el acuse de recibo del servicio de Correos que el destinatario estaba “ausente” y que se dejaba “aviso de cortesía”. Junto al nombre del destinatario se indica la fecha de la resolución que se envía y, a mano, las palabras “y pliego”. También se produjo la remisión de la resolución a la dirección de Pamplona, calle..., intentándose su notificación con fechas de 25 y 28 de septiembre de 2015. En esta última fecha se señala que el destinatario es “desconocido”. Idéntica mención y con las mismas fechas figura en el pliego de cargos de 23 de septiembre de 2015.

5. Obra en el expediente el edicto publicado en el Boletín Oficial de Estado de fecha 17 de noviembre de 2015 por el Área de Ecología Urbana y Movilidad del Ayuntamiento de Pamplona en el que se indica que no habiendo podido ser notificada la incoación del expediente sancionador que se detalla, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59.5 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) se publica el siguiente edicto, a los efectos de que pudieran proponerse alegaciones y pruebas y con indicación de que el expediente estaba a disposición del interesado en las oficinas municipales:

“NOMBRE Y APELLIDOS DEL SANCIONADO: ...

FECHA RESOLUCIÓN O DILIGENCIA: REM 18-SEP-15 (6/EM) Y PLIEGO DE CARGOS DE 23/09/2015.

Nº DE EXPEDIENTE: 31/412/2015.

IMPORTE SANCIÓN: 2.405,00 euros y 301,00 euros.

PRECEPTOS INFRINGIDOS: Artículos 13.1.b y 13.2.d de Ley 50/1999.”

6. La Concejalía Delegada de Ecología Urbana y Movilidad adoptó con fecha de 15 de diciembre de 2015 la resolución de imponer a don... las sanciones anunciadas de 2.405 y 301 euros.

Esta resolución se notificó al interesado en la dirección de Granada, recibiendo por el mismo con fecha de 28 de diciembre de 2015.

7. Mediante escrito presentado en las oficinas de Correos de Pamplona con fecha de 29 de enero de 2016, se formuló frente a la resolución sancionadora anterior el correspondiente recurso de alzada al que se acompañó entre otros documentos la licencia para la tenencia del perro expedida por el Ayuntamiento de Granada con fecha de 26 de mayo de 2010.

8. Por Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 28 de abril de 2016 resultó inadmitido, por haberse interpuesto fuera de plazo.

9. Mediante escrito presentado en el Ayuntamiento de Pamplona con fecha de 14 de junio de 2016, don..., actuando en nombre y representación de don..., interpuso recurso extraordinario de revisión contra la anterior resolución de 15 de diciembre de 2015 de la Concejalía Delegada de Ecología Urbana y Movilidad de imposición de las sanciones de 2.405 y 301 euros, al amparo de lo dispuesto en los artículos 108 y 118 de la LRJ-PAC, por concurrir los siguientes motivos de revisión:

I. “Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”, por cuanto que el recurrente no estaba empadronado en Pamplona, sino en Granada, donde disponía de licencia para su perro.

II. “Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”, por cuanto que tal error es “evidente”, se sostiene en el expediente que la persona denunciada está empadronada en Pamplona, no es propietaria de un perro potencialmente peligroso y no dispone de licencia, siendo así que en el documento municipal en el que consta el empadronamiento del señor Prados figura la fecha de su baja en el padrón (20/01/2003) y no está seleccionada la casilla “Solo mostrar Habitantes de Alta”. Además, se señala que no se le notificó el pliego de cargos, razón por la cual procedía declarar la nulidad del procedimiento.

Se aportaba al efecto certificado del Ayuntamiento de Pamplona en el que figuraba la baja producida el 20 de enero de 2003 por traslado a Granada, así como licencia del Ayuntamiento de Granada para la tenencia del perro.

10. Con fecha de 30 de agosto de 2016 se emitió informe de Letrado municipal en el que se indicaba que el recurso debía ser admitido en lo relativo a la existencia de un error de hecho consistente en haber entendido que el recurrente se encontraba empadronado en Pamplona, pero no así respecto a la supuesta nulidad del procedimiento por los defectos de notificación del pliego de cargos, “circunstancia que en ningún modo se acredita y que en cualquier caso debió ser objeto de impugnación y análisis en las distintas fases del procedimiento, pero en ningún caso, en la vía extraordinaria y por tanto excepcional, que configura al recurso extraordinario de revisión”.

Sobre el fondo del asunto, señalaba el informe que “la sanción impuesta por la tenencia de un perro potencialmente peligroso creciendo de licencia para ello, lo fue en base a un dato erróneo, como fue el del empadronamiento en la ciudad de Pamplona”. Este hecho queda acreditado

“con la certificación presentada por el recurrente así como que en aquel momento, el mismo tenía la preceptiva licencia para la tenencia de animales potencialmente peligrosos expedida por el Ayuntamiento de Granada”. Así las cosas, resulta evidente para el informante “que se produjo un error de hecho que llevó al Ayuntamiento de Pamplona a tipificar como constitutiva de infracción muy grave unos hechos que carecían de relevancia punitiva, motivo por el cual... debe estimarse el recurso y dejar sin efecto la sanción impuesta por la tenencia de un perro potencialmente peligroso sin licencia”.

Respecto a la nulidad de pleno derecho de la sanción impuesta por llevar al perro sin bozal, “la misma se basa en unas afirmaciones del recurrente en orden a la práctica de las notificaciones que se rechazan de plano a la vista de los documentos que obran en el expediente y que en cualquier caso, no pueden ser objeto de nueva valoración en esta instancia... sujeta a la existencia de unos supuestos tasados entre los que no se encuentra la cuestión planteada”.

Por ello, se considera, “procede la estimación del recurso extraordinario de revisión respecto a la sanción impuesta por la tenencia sin licencia de un perro potencialmente peligroso y la inadmisión del mismo respecto a la sanción impuesta por pasearlo sin bozal”.

11. Obra en el expediente una resolución de la Concejalía Delegada de Ecología Urbana y Movilidad del Ayuntamiento de Pamplona, de fecha 1 de septiembre de 2016, que debe ser entendida como propuesta de resolución, en la que se considera procedente el recurso extraordinario de revisión planteado “en lo correspondiente a la posesión de perro potencialmente peligroso sin licencia”, por los motivos que figuran en el anterior informe jurídico, solicitándose a la Presidencia del Gobierno de Navarra que recabe el dictamen preceptivo del 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..., en nombre y representación

de don... contra la resolución, de 15 de diciembre de 2015, de la Concejalía Delegada de Ecología Urbana y Movilidad del Ayuntamiento de Pamplona, de imposición de sanciones, por importes de 2.405 y 301 euros, respectivamente, por la posesión de un perro potencialmente peligroso sin disponer de licencia y por pasearlo sin bozal.

La petición de dictamen se fundamenta en el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, en vigor desde el día 16 de junio de 2016, que contempla en su apartado j) la intervención preceptiva del Consejo de Navarra en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo”, lo que nos llevaría a considerar lo dispuesto por los artículos 119.1 de la LRJ-PAC y 22.9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, para concluir acerca de la preceptividad del dictamen. Ocurre que en atención al momento de la formulación del recurso extraordinario de revisión (14 de junio de 2016), con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral 8/2016, y por extensión analógica de lo establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), y la disposición transitoria segunda de la LRJ-PAC, consideramos que resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 16.1.h) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, que expresamente prevé la preceptividad del dictamen de este Consejo en los “recursos administrativos de revisión”, 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, que es aplicable al caso que nos ocupa por razones temporales, en virtud de lo establecido por la disposición transitoria tercera a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 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, 17/2010, de 12 de abril y 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 y 4/2016, 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.

En el presente caso, la propuesta de resolución se basa en el escrito de interposición del recurso presentado por el interesado y en los documentos del expediente administrativo de los que éste ha tenido conocimiento. No es necesario, por tanto, el trámite de audiencia.

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

Se ha interpuesto recurso extraordinario de revisión frente a la resolución de la Concejalía Delegada de Ecología Urbana y Movilidad, de 15 de diciembre de 2015, de imposición de sanciones por la posesión de un perro potencialmente peligroso sin disponer de licencia y por pasearlo sin bozal.

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 de cuatro años establecido en el artículo 118.2 de la LRJ-PAC, correspondiendo su resolución al mismo órgano que dictó el acto impugnado, es decir, a la Concejalía Delegada de Ecología Urbana y Movilidad (artículos 118, inciso inicial del apartado 1 y apartado 2, y 119.1 LRJ-PAC).

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.

Uno de los motivos esgrimidos se refiere al supuesto contemplado en

la primera 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 propio Ayuntamiento de Pamplona 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, que en la resolución impugnada se incurrió en un manifiesto error de hecho, al considerarse erróneamente que el recurrente se encontraba empadronado en Pamplona y carecía de la correspondiente licencia para la tenencia de animales potencialmente peligrosos exigida por el artículo 3.1 de la Ley 50/1999, sobre Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos que obliga a la “previa obtención de una licencia administrativa, que será otorgada por el Ayuntamiento del municipio de residencia del solicitante”.

Obra en el expediente, no solo la certificación de la baja del recurrente en el padrón de habitantes de Pamplona con efectos de 20 de enero de 2003, sino la improcedencia de la justificación de la residencia inicialmente unida al expediente, así como la existencia de licencia administrativa para la tenencia del animal expedida por el Ayuntamiento de Granada, lo que evidencia el error de hecho en el que se incurre al considerar que el recurrente estaba empadronado en Pamplona y no disponía de la preceptiva licencia para la tenencia del animal.

Por tanto, concurre en este caso 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”.

En definitiva, a juicio de este Consejo, el recurso de revisión interpuesto es procedente y debe estimarse, debiendo la Concejalía Delegada de Ecología Urbana y Movilidad dictar una nueva resolución en la que, deje sin efecto su anterior resolución de 15 de diciembre de 2015 en lo que respecta a la imposición de la sanción impuesta por la tenencia de un perro potencialmente peligroso sin licencia, procediendo en lo demás la inadmisión del recurso por no concurrir las circunstancias relacionadas por el apartado 1 del artículo 118 de la LRJ-PAC.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera, en los términos expuestos en el cuerpo del dictamen, que es procedente el recurso extraordinario de revisión interpuesto por don..., en representación de don... frente a la resolución de 15 de diciembre de 2015, de la Concejalía Delegada de Ecología Urbana y Movilidad del Ayuntamiento de Pamplona.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.