

Expediente: 6/2018

Objeto: Recurso extraordinario de revisión contra la Resolución número 2548, de 26 de octubre de 2017, del Tribunal Administrativo de Navarra.

Dictamen: 8/2018, de 5 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 5 de marzo de 2018,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz consejera y consejeros,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 23 de enero de 2018 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno 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 (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión, interpuesto por la mercantil... (...), contra la Resolución número 2548, de 26 de octubre de 2017, del Tribunal Administrativo de Navarra, recaída en el recurso de alzada interpuesto contra resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de San Adrián, de 10 de abril de 2017, sobre adjudicación del contrato de asistencia y suministro para la realización de espectáculos pirotécnicos, cohetes y toros de fuego con motivo de las fiestas de la localidad.

A la solicitud de dictamen se acompaña el expediente administrativo instruido para resolver el recurso de revisión interpuesto, en el que constan

la propuesta de resolución elaborada por el Tribunal Administrativo de Navarra (en adelante, TAN) de 26 de octubre de 2017 y el citado escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra de 19 de enero de 2018, en virtud del cual se solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo de Navarra.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la información contenida en el expediente que se ha facilitado a este Consejo y de la documentación obrante en él, resultan los siguientes hechos relevantes:

1.- Mediante Resolución de 10 de abril de 2017 del Alcalde del Ayuntamiento de San Adrián se adjudicó a... el contrato de asistencia y suministro para la realización de espectáculos pirotécnicos cohetes y toro de fuego durante las fiestas de la juventud y patronales del año 2017, en la cuantía de 10.082 euros, IVA excluido, por ser la oferta más ventajosa.

2.- Contra dicha Resolución interpuso la mercantil... (...) recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo, alegando infracción de los criterios de adjudicación fijados, por cuanto la empresa adjudicataria,..., presentó una oferta económica para el contrato un 15,98% inferior al tipo de licitación establecido en las condiciones esenciales para contratar (12.000 euros), cuando, de acuerdo con lo establecido en el apartado 6 Sección "SOBRE C", (*"se desestimarán las ofertas que (...) efectúen una rebaja superior al 10% del tipo de licitación"*), debió presentar una oferta no inferior al diez por cien.

3.- Mediante Providencia de la Presidenta del Tribunal Administrativo de Navarra se dio traslado del recurso al Ayuntamiento de San Adrián para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en materia relativa a impugnación de actos y acuerdos de entidades locales de Navarra, según redacción dada al mismo por el Decreto Foral 173/1999, de 24 de mayo, remitiera el expediente administrativo con copia de diligencia del mismo, incorporando las notificaciones para emplazamiento efectuadas, y presentara, de estimarlo conveniente, informe

o alegaciones para justificar la resolución recurrida. Ambos extremos fueron cumplimentados por la entidad local.

4.- Mediante Resolución número 2548, de 26 de octubre de 2017, el recurso de alzada fue inadmitido por el Tribunal Administrativo de Navarra por no haber sido interpuesto dentro del plazo legalmente establecido de un mes a partir de la notificación de la resolución impugnada. Según el Tribunal la notificación de la Resolución de 10 de abril de 2017 fue realizada el día 11 de abril de 2017 y el recurso de alzada fue interpuesto con fecha 12 de mayo de 2017, es decir, un día después de finalizado el plazo.

5. Contra esta última resolución, la mercantil... (...) interpuso, con fecha 17 de noviembre de 2017, recurso extraordinario de revisión ante el Tribunal Administrativo de Navarra por considerar, en contra de lo señalado por el Tribunal, que el recurso de alzada se interpuso dentro del plazo legal de un mes desde la fecha de la recepción de la resolución de adjudicación del contrato.

6.- Mediante Providencia de 28 de noviembre de 2017, la Presidenta del Tribunal Administrativo de Navarra dio traslado del recurso de revisión al Ayuntamiento para que en el plazo de diez días hábiles presentara, de estimarlo conveniente, las correspondientes alegaciones. En el plazo concedido no se llegó a formular alegación alguna.

7.- Por último, consta en el expediente la propuesta de Resolución de recurso de revisión del Tribunal Administrativo de Navarra, en la que se señala que ha sido elevada al Consejo de Navarra la propuesta de resolución a efectos de la correspondiente emisión del preceptivo dictamen por parte del Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El objeto del presente dictamen, recabado por la Presidenta del Gobierno de Navarra, está constituido por el recurso extraordinario de revisión, interpuesto por la mercantil... (...) contra la Resolución del Tribunal

Administrativo de Navarra, de 26 de octubre de 2017, por el que se inadmite el recurso de alzada. El recurso se fundamenta en la primera de las causas contempladas en el artículo 125.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), esto es, la existencia de un error de hecho que resulta de los documentos incorporados al expediente, al considerar la entidad reclamante que la inadmisión del recurso de alzada por extemporaneidad, se efectuó erróneamente.

La petición de dictamen por parte de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra se fundamenta en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1, ambos de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en adelante, LFCN). El primero de los citados preceptos relaciona los asuntos en los que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente, y, aunque ya no hace, como el texto anteriormente vigente (artículo 16.1.h) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra), una referencia explícita a los “recursos administrativos de revisión”, tal referencia se entiende implícita en el apartado j) en que se hace una genérica alusión a “*Cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo*”, ya que el régimen establecido por la legislación de procedimiento administrativo común contempla específicamente los recursos administrativos de revisión.

En efecto, el artículo 126 de la LPACAP prevé la necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el recurso extraordinario de revisión se funde en alguna de las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo anterior, en concreto, cuando al dictar el acto administrativo “*se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente*”.

En consecuencia, tratándose de dictaminar sobre un recurso extraordinario de revisión basado en un supuesto error de hecho, es evidente que nuestro dictamen resulta inexcusable.

II.2ª. Características del recurso extraordinario de revisión

El recurso interpuesto por la interesada es el previsto en el artículo 113 de la LPACAP, según el cual *“contra los actos firmes en vía administrativa, solo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concorra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1”*.

Los artículos 125 y 126 de la misma ley regulan dicho medio de impugnación, disponiendo que se debe interponer ante el órgano administrativo que dictó el acto firme en vía administrativa, por los tasados motivos establecidos en el artículo 125.1, en el plazo determinado en el artículo 125.2 y sin perjudicar el derecho de los interesados a instar la revisión de oficio o la rectificación de errores (artículo 125.3), previéndose un trámite de inadmisión (artículo 126.1).

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 un remedio especial para impugnar actos firmes en vía administrativa cuando concorra alguna de las causas taxativamente fijadas en el artículo 125.1 de la LPACAP. 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 26 de octubre de 2005, dictada en recurso de casación número 7405/1999 y Sentencia de 9 de octubre de 2012, dictada en recurso de casación 5048/2011).

Dicha doctrina ha sido asimismo recogida por este Consejo en varios dictámenes, entre otros, los 10/2016, 14/2016, 3/2017, 21/2017 y 39/2017.

II.3ª. Competencia y tramitación

En principio, la competencia para resolver el recurso extraordinario corresponde al mismo órgano que dictó el acto recurrido (artículo 125.1 LPACAC). Este órgano es el Tribunal Administrativo de Navarra.

El órgano competente para resolver el recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre la cuestión de fondo resuelta por el acto recurrido (artículo 126.2 LPACAC), entendiéndose desestimado por el transcurso de tres meses y quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (artículo 126.3 de la misma ley).

En cuanto a la tramitación, no se contempla expresamente en los artículos 125 y 126 de la LPACAP, 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 112 y siguientes de la LPACAP.

De ellos resulta que debe otorgarse audiencia a los interesados, en los términos establecidos por el artículo 118 de la LPACAP, cuyo apartado 2 dispone que *“si hubiera otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso”* para que aleguen cuanto estimen procedente.

En el presente caso, se ha dado traslado del recurso de revisión al Ayuntamiento, comunicándole la posibilidad de presentar, en caso de estimar conveniente, las alegaciones que considere oportunas. No consta en el expediente la presentación de alegaciones por parte del Ayuntamiento.

En consecuencia, puede afirmarse que la tramitación del recurso extraordinario de revisión ha sido correcta.

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

El presente recurso extraordinario de revisión se interpone, como ya se ha señalado anteriormente, frente a Resolución número 2548 de 26 de octubre de 2017 del Tribunal Administrativo de Navarra, por el que se inadmite el recurso de alzada interpuesto por la mercantil... (...) contra resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de San Adrián, de 10 de abril de 2017, sobre adjudicación del contrato de asistencia y suministro para la realización de espectáculos pirotécnicos, cohetes y toros de fuego con motivo de las fiestas de la localidad.

Al respecto, se aporta a este Consejo una propuesta de resolución del Tribunal Administrativo de Navarra en la que se admite la existencia de un error de hecho en la inadmisión del recurso de alzada y, en consecuencia, se propone la estimación del recurso de revisión y la anulación del contrato de asistencia y suministro para la realización de espectáculos pirotécnicos por no estar ajustado a derecho.

A la vista de las circunstancias señaladas, debe señalarse que el recurso de revisión interpuesto resulta admisible, toda vez que se interpone contra una resolución firme en vía administrativa, dado que contra la misma ya no cabía ningún recurso administrativo ordinario, se presenta en plazo, al no haber transcurrido el plazo máximo establecido en el artículo 125.2 LPACAP, y la propuesta de resolución proviene del mismo órgano que dictó el acto impugnado, esto es, el Tribunal Administrativo de Navarra.

En cuanto a su procedencia, el recurso extraordinario de revisión sólo cabe cuando concurra alguna de las causas previstas en el artículo 125.1 de la LPACAP. La recurrente, con mención expresa del precepto legal aplicable, alude a la existencia de un supuesto “error de hecho” en que incurrió el Tribunal Administrativo de Navarra, al considerar que el recurso de alzada se interpuso el 12 de mayo de 2012, cuando en realidad se presentó el día 8 de mayo de 2012, en la oficina de registro de la Junta de Castilla y León en Miranda de Ebro (Burgos).

Sobre el referido error de hecho, importa señalar que no existe en las leyes una noción del mismo, pero, en ausencia de una definición legal, el Alto Tribunal (TS) ha fijado unos criterios jurisprudenciales a los que ha de

ajustarse el recurso de revisión para que sea admisible. Según lo declarado en la Sentencia del TS de 26 de abril de 2004, recaído en recurso de casación número 2259/2000 *“error de hecho es aquél que versa sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación”*. El error de hecho no debe confundirse con el error de derecho, porque, como ha precisado la Sentencia del TS de 9 de octubre de 2012 (recurso de casación número 5048/2011) *“son categorías diferentes”*. Existe *“error de hecho en una resolución administrativa cuando el órgano administrativo que la dictó apoya su decisión en hechos inexistentes o no pondera otros que son reales y relevantes para lo que había de resolverse; y esta clase de error constituye la circunstancia 1ª del artículo 118.1 de la LRJ/PAC cuando la inexactitud o la omisión, determinante del desacierto en la apreciación fáctica, resulta de las propias actuaciones obrantes en el expediente administrativo donde fue dictada la resolución cuya revisión se pretende”*. En cambio, existe *“error de derecho cuando no hay controversia fáctica sobre los hechos materiales que tuvo en consideración el órgano administrativo y, sin discutirse esa realidad fáctica o material, la polémica que pretende suscitarse está referida a la calificación formal que en un plano normativo haya sido dada a los hechos o a las consecuencias jurídicas que se hayan hecho derivarse de esos mismos hechos”*.

Con relación al presente caso, y conforme resulta de los antecedentes obrantes en el expediente administrativo, se incurrió en un manifiesto error de hecho, como así reconoce el Tribunal Administrativo en su propuesta de resolución.

Existe debida constancia en las actuaciones de que, tal y como señala la recurrente, el recurso de alzada fue interpuesto en la fecha del 8 de mayo de 2017, siendo presentado en un lugar habilitado al efecto, como es la oficina de registro del Punto de Información y Atención Ciudadana de la Delegación de Miranda de Ebro de la Junta de Castilla y León. Y si bien no consta en el propio escrito de recurso de alzada la fecha y hora de registro en el referido Punto de Información, figurando tan solo la fecha y hora de su recepción en el registro del Tribunal Administrativo de Navarra (12 de mayo

de 2017), lo que motivó, al parecer, el error administrativo, es lo cierto que existe suficiente constancia documental de su presentación en el Punto de información señalado en el indicado 8 de mayo de 2012.

Asimismo, queda acreditado que al día siguiente (9 de mayo de 2017) se remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Navarra un email adjuntando el documento justificativo de la presentación de la documentación relativa al recurso de alzada, así como que la Secretaría del Tribunal Administrativo de Navarra envió acto seguido un correo electrónico confirmando la correcta recepción del documento remitido.

En consecuencia, habiéndose notificado la resolución impugnada el 11 de abril de 2017, y siendo el último día de plazo el 11 de mayo, es evidente que cuando el 8 de mayo de 2017 se presentó el escrito en la oficina de registro de la Junta de Castilla y León en Miranda de Ebro (Burgos), no había transcurrido el plazo de un mes de que disponía la reclamante para interponer el recurso de alzada.

Por lo expuesto, al concurrir un evidente error de hecho que resulta de la documentación obrante en el expediente administrativo, el recurso de revisión es procedente por concurrir la circunstancia a) prevista en el artículo 125.1 de la LPAPAC.

Por tanto, a juicio de este Consejo, es correcta la propuesta de Resolución formulada por el Tribunal Administrativo de Navarra en cuanto que en ella se propone la estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la mercantil... (...) contra la Resolución del Tribunal Administrativo, de 26 de octubre de 2017, anulando tal acto por no ser ajustada a Derecho.

Al haber concluido en la procedencia del recurso de revisión interpuesto, debe tenerse en cuenta que el artículo 126.2 de la LPAPAC establece que *“el órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido”*.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que es procedente la estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la mercantil... (...) contra la Resolución número 2548, de 26 de octubre de 2017, del Tribunal Administrativo de Navarra, correspondiendo al citado Tribunal pronunciarse nuevamente sobre el recurso de alzada formulado..

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.