

Expediente: 5/2002

Objeto: Recurso de revisión frente a denegación de las indemnizaciones contempladas en Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

Dictamen: 14/2002, de 11 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 11 de marzo de 2002,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, 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 29 de enero de 2002 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16 de la citada LFCN, sobre la propuesta de estimación parcial del recurso extraordinario de revisión interpuesto por ... contra la Resolución 5.281/1995, de 3 de noviembre, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, por la que le denegó la concesión de indemnización por haber sufrido prisión, de acuerdo con los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

A la petición de dictamen se acompaña el expediente administrativo instruido como consecuencia del recurso de revisión interpuesto, en el que constan las actuaciones seguidas como consecuencia de la solicitud inicial

de indemnización formulada por ..., que le fuera denegada por la Resolución 5.281/1995, de 3 de noviembre, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, así como las correspondientes al procedimiento seguido como consecuencia del recurso extraordinario de revisión que nos ocupa. Entre estas últimas se cuentan los informes jurídico y económico emitidos en el trámite, así como la propuesta de resolución formulada por el Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la información resultante del expediente facilitado a este Consejo así como de la documentación que lo integra pueden destacarse los siguientes datos principales:

1.- Mediante escrito de 29 de junio de 1995, ... alegando que “había sufrido prisión en Huesca y Barbastro entre los años 1936 a 1939 por delitos de intencionalidad política” solicitó le fueran concedidas las indemnizaciones contempladas en el Decreto Foral 75/1995, de 20 de marzo, en el que se regula la concesión de indemnizaciones a personas que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

A la solicitud acompañaba un certificado emitido por el Subdirector del Centro Penitenciario de Huesca el 15 de mayo de 1995, del que resulta que ... ingresó en prisión el 29 de octubre de 1938, siendo trasladado a “la prisión militar de Huesca el 25 de febrero de 1939, habiendo permanecido en prisión por un periodo de 3 meses y 39 días”. Se acompañaba igualmente un escrito de la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, de 2 de junio de 1995, en el que se acusaba recibo del escrito “en el que solicita la certificación del tiempo sufrido en prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/77” a la vez que se le comunicaba que “ultimados los trámites tendentes a la obtención de la documentación, será remitida ésta a su domicilio”. Finalmente, el solicitante acompañaba un escrito del Archivo General de la Administración, de 26 de junio de 1995, dirigido a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias a través del cual comunican que “realizada la búsqueda entre los fondos depositados en este

Archivo General de la Administración, no figura dicha documentación”.

2.- Por Resolución 5.281/1995, de 3 de noviembre, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, se le deniega a ... la indemnización solicitada “por no haber permanecido en prisión de forma efectiva un año, si los sujetos causantes de la ayuda tienen una edad comprendida entre 60 y 65 años, y seis meses en caso de personas mayores de 65 años con referencia en ambos casos a 31 de diciembre de 1994”.

3.- Frente a la citada denegación interpuso ... recurso ordinario a través de escrito de 12 de diciembre de 1995, en él alega haber sufrido prisión “17 meses en las cárceles de Huesca y Barbastro entre los años 1936-1939, según certificado que adjuntamos expedido por la Prisión Provincial de Huesca”. Sin embargo del certificado que acompaña sólo resulta la permanencia en prisión por un periodo de 4 meses y 9 días.

El Gobierno de Navarra, mediante Acuerdo adoptado en sesión de 15 de abril de 1996, desestimó el mencionado recurso ordinario con fundamento en que “a pesar de alegar una estancia en las prisiones de Huesca y Barbastro que suma en total 17 meses, sólo aporta justificación documental de la Prisión de Barbastro donde consta como periodo de internamiento cuatro meses y nueve días, haciendo referencia a un posterior traslado a la Prisión Militar de Huesca pero sin justificar el tiempo que permaneció en esta última. Por lo tanto no cumple el tiempo mínimo que da derecho a la percepción de la ayuda económica de seis meses”.

4.- Por escrito de 18 de julio de 2001 ... solicita “sea revisado el expediente 7686/95/95 con el fin de obtener una resolución positiva”, toda vez que alega que “acaba de recibir en su domicilio amplia información que adjuntamos sobre el tiempo transcurrido en prisión”.

Efectivamente, consta en el expediente que entre la documentación que entonces adjunta el solicitante, además de reproducir la ya aportada con ocasión de su inicial solicitud, obra un escrito de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, de 25 de junio de 2001, al que se adjunta “la

documentación resultante de las gestiones realizadas ante los Organismos pertinentes”. Entre ella se encuentra una certificación del Juzgado Togado Militar Territorial núm. 32, de los de Zaragoza, de 9 de mayo de 2001, de la que resulta que ... “se encontraba en prisión militar de San Juan (Huesca) el 18-09-39 hasta el 24-11-39 en que causó baja”.

6.- A la “solicitud de revisión del expediente” le sigue la emisión de distintos informes por los servicios técnicos del Instituto Navarro de Bienestar Social en los que se propugna la admisión del recurso; se da por acreditado “el dato de permanencia en prisión del solicitante, 6 meses y 16 días, lo que determina la modificación de la resolución denegatoria citada que se basaba en la no justificación documental del mínimo periodo exigido de seis meses”, si bien se destaca que no se ha acreditado “haber permanecido 17 meses como él afirma en su escrito”; y se cuantifica la indemnización correspondiente resultando una cantidad total, esto es sumados los intereses devengados, de ... (...) pesetas.

7.- Consta en el expediente el texto de la propuesta de resolución del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social en la que, siguiendo el contenido y conclusiones de los informes previos, se admite a trámite y se estima en parte el “recurso extraordinario de revisión interpuesto por ..., contra la Resolución 5.281/1995, de 3 de noviembre, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social”, concediéndose “una cantidad de ... pesetas (... pesetas de acuerdo a la indemnización prevista en el Decreto Foral 75/1995 y ... pesetas por la aplicación del interés legal sobre esa cantidad desde 1996 al año 2001) en aplicación de los supuestos contemplados en la ley 46/1977, de 15 de octubre, y en el artículo 5-d del Decreto Foral 75/1995, de 20 de marzo”.

8.- Finalmente, el Gobierno de Navarra en sesión de 14 de enero de 2002 adopta acuerdo por el que se toma en consideración, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra, la propuesta de resolución por la que admite a trámite y se estima en parte el recurso extraordinario de revisión de constante referencia.

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 ... contra la Resolución 5.281/1995, de 3 de noviembre, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, por la que se le denegó la concesión de indemnización por haber sufrido prisión, de acuerdo con los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

La petición de dictamen se fundamenta en el artículo 16 de la LFCN, conforme a la redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, en cuyo número 1, letra h), se contempla la intervención preceptiva del Consejo de Navarra en los recursos extraordinarios de revisión.

En el presente supuesto se somete a nuestro dictamen una propuesta de resolución que propone la estimación parcial de un recurso extraordinario de revisión, al concluir el órgano competente que concurre la causa contemplada en el artículo 118.1.2ª LRJ-PAC, esto es, “que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”.

Ciertamente lo que formula formalmente ... es una solicitud de que “sea revisado el expediente 7685/95/95 con el fin de obtener una resolución positiva”, pero del contenido de la pretensión así como de la aportación documental que la justifica se desprende que la acción ejercitada es subsumible en los supuestos contemplados en la LRJ-PAC como propios del recurso extraordinario de revisión, debiendo recordarse que el artículo 110.2 de la citada LRJ-PAC señala que “el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”.

En consecuencia, tratándose de dictaminar sobre un recurso extraordinario de revisión, nuestra intervención y dictamen es de naturaleza

preceptiva.

II.2ª. Características del recurso extraordinario de revisión

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 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 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).

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, 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 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 18 y 26/2000, y 3/2002).

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), entendiéndose desestimado por el transcurso de tres meses (artículo 119.3).

No se contempla expresamente en los artículos 118 y 119 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 LRJ-PAC.

De ellos resulta que debe otorgarse audiencia a los interesados “cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario”, que no es circunstancia aquí concurrente en cuanto que en la instrucción del procedimiento no se han tenido en cuenta hechos o documentos distintos de aquellos alegados y presentados por el recurrente, debiendo tenerse presente que “el recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos” a estos efectos, según dispone el artículo 112.3 LRJ-PAC.

II.3ª. Sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión y la cuestión resuelta por el acto administrativo objeto del recurso

... ha formulado recurso extraordinario de revisión contra la Resolución 5.281/1995, de 3 de noviembre, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, por la que se le denegó la concesión de indemnización por haber sufrido prisión. Al respecto, se aporta a este Consejo una propuesta de resolución en la que se admite que la aportación de nuevos documentos por el interesado tiene un valor determinante “para la admisión a trámite del recurso interpuesto y para modificar el contenido de la resolución denegatoria de la ayuda”.

A la vista de las circunstancias concurrentes en el supuesto sometido a nuestro dictamen debe señalarse, en primer lugar, que el mismo resulta admisible toda vez que se interpone contra un acto administrativo firme en

vía administrativa al haberse desestimado en su día el recurso ordinario, por persona legitimada en cuanto directamente afectada por el acto que aquí se recurre, y en plazo al no haber transcurrido el plazo máximo establecido en el artículo 118 LRJ-PAC, correspondiendo su resolución al mismo órgano que dictó el acto impugnado, esto es al Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social (artículos 118, inciso inicial del apartado 1 y apartado 2, y 119.1 de la LRJ-PAC).

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. El recurrente, si bien no realiza mención expresa de precepto alguno que ampare la revisión que solicita, sí alude a la recepción de nueva información remitida por la Administración del Estado sobre el tiempo transcurrido en prisión, adjuntando a su solicitud la documentación acreditativa recibida.

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 segunda de dichas causas contempla los supuestos en los que “aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”, lo que conlleva el requisito de que los nuevos documentos, anteriores o posteriores desde la LRJ-PAC, que aparezcan tengan un valor esencial en la resolución, de tal manera que de haberlos conocido en su momento la decisión hubiera sido de signo distinto.

En el presente caso, la nueva documentación aportada a la Administración Foral por el interesado es de una importancia decisiva sobre la resolución administrativa de la solicitud de indemnización formulada por el interesado. En ese sentido debe tenerse en cuenta que el hecho determinante para la denegación de las indemnizaciones solicitadas fue, en su día, la ausencia de acreditación del tiempo que permaneciera el solicitante en prisión, puesto que de la documentación inicialmente aportada sólo se desprendía una permanencia de 4 meses y 9 días, insuficiente para

ostentar un derecho a ser indemnizado. Muy distinta, en consecuencia, hubiera sido la resolución administrativa si entonces se hubiera contado con la información de la que ahora se dispone. Por otra parte, está acreditado en el expediente administrativo que el interesado ya se dirigió a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias en junio de 1995 solicitando la documentación acreditativa del tiempo de permanencia en prisión, sin que hasta el mes de junio de 2001, y habiendo transcurrido seis años desde su petición, se le remitiera la misma.

Por tanto, no es dudoso que la nueva documentación ahora aportada junto a su solicitud de revisión no obraba en poder del interesado cuando solicitó la indemnización en 1995, de igual manera que resulta de las actuaciones su diligencia, tanto en el momento de solicitar la correspondiente documentación a los órganos administrativos competentes e idóneos para facilitarla, como ahora para aportarla a la Administración Foral inmediatamente de recibirla. Por ello no le falta razón a la propuesta de resolución que se formula por el órgano competente cuando, demostrando una adecuada ponderación de los hechos concurrentes, afirma que “el recurrente no pudo obtener los documentos que ahora presenta en los plazos establecidos en el Decreto Foral 75/1995, de 20 de marzo, porque la emisión de los mismos correspondía a diferentes Ministerios de la Administración Pública del Estado, y éstos no habían enviado al interesado los citados documentos hasta fechas recientes, no siendo, por tanto, imputable al recurrente el no haber presentado los citados documentos en el plazo que la norma establecía”.

Por lo expuesto, al aparecer nueva documentación que tiene un valor esencial para la resolución del asunto y de la que, como veremos, se evidencia el error de la Resolución 5.281/1995, de 3 de noviembre, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, el recurso de revisión es procedente por concurrir la circunstancia segunda prevista en el 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”. Esto es, una vez declarado procedente el recurso extraordinario, es preciso analizar el fondo de la cuestión para resolver el asunto abordado por el acto recurrido.

Como ya se ha señalado, la denegación de la indemnización solicitada por la Resolución 5.281/1995, de 3 de noviembre, reiteradamente citada, tuvo su fundamento en que ... sólo había justificado un periodo de permanencia en prisión de cuatro meses y nueve días, lo que imponía la denegación de la indemnización por no haber acreditado el periodo de permanencia mínimo requerido normativamente para ser beneficiario de la misma.

De la nueva documentación que ahora se aporta por el interesado resulta que ... permaneció en la prisión militar de San Juan (Huesca) al menos desde el 18 de septiembre hasta el 24 de noviembre de 1939, acreditando un periodo de tiempo de permanencia en prisión que, sumado al ya documentado inicialmente de 4 meses y nueve días, resulta ser superior a los seis meses.

El Decreto Foral 75/1995, de 25 de marzo, que regula la concesión de indemnizaciones a las personas que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, regula los requisitos para ser beneficiario de las ayudas económicas que establece, y entre ellos y en lo que aquí importa por ser el único que fundamentó la Resolución denegatoria de la indemnización solicitada, contempla el requisito de “haber permanecido en prisión de forma efectiva un año, si los sujetos causantes de la ayuda tienen una edad comprendida entre 60 y 65 años, y seis meses en caso de personas mayores de 65 años con referencia en ambos casos a 31 de diciembre de 1994”, que conlleva que atendida la fecha de nacimiento de ... -el 1 de octubre de 1915-, la condición aquí requerida es la de acreditar un periodo mínimo de permanencia en prisión de seis meses.

Ese periodo mínimo de permanencia en prisión de seis meses resulta

ahora, como se ha dejado establecido, plenamente acreditado por la documentación que incorpora el solicitante adjunta a su solicitud de revisión, si bien también se desprende de la misma que no pueda admitirse el periodo por él alegado de 17 meses por lo que, como bien mantiene la propuesta de resolución, en todo caso sólo podrá computarse aquel periodo de permanencia que se acredita y no aquel muy superior que se alega pero no se prueba.

Cumplido el requisito de permanencia en prisión requerido por el citado Decreto Foral, la ayuda económica que puede reconocerse consistirá “en una prestación económica directa de percepción única y no periódica, en función del número de meses de permanencia en prisión” (artículo 2), siendo su cuantía mínima de “... pesetas, que se incrementará en ... pesetas por cada mes adicional de permanencia en prisión, hasta alcanzar la cantidad máxima de ... pesetas que, en ningún caso, podrá ser superado” (artículo 3).

La propuesta de resolución contempla la concesión a ... de una cantidad de “... pesetas (... pesetas de acuerdo a la indemnización prevista en el Decreto Foral 75/1995 y ... pesetas por la aplicación del interés legal sobre esa cantidad desde 1996 al año 2001)”, acogiendo los cálculos realizados previamente en el informe emitido por el Jefe de la Sección de Concierdos del Instituto Navarro de Bienestar Social, en el que se aplican correctamente, a juicio de este Consejo, los criterios para la determinación de las ayudas y se contempla el abono de los intereses conforme al momento inicial de devengo señalado en el artículo 24 de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra, si bien la cantidad correspondiente a los intereses devengados deberá actualizarse a la fecha de la Resolución que finalmente se adopte en el presente procedimiento.

Por tanto, a juicio de este Consejo, es correcta la propuesta de resolución formulada por el Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social en cuanto en ella se admite a trámite y se estima en parte el “recurso extraordinario de revisión interpuesto por ..., contra la Resolución 5.281/1995, de 3 de noviembre, del Director Gerente del Instituto Navarro de

Bienestar Social”, concediéndose “una cantidad de ... pesetas (... pesetas de acuerdo a la indemnización prevista en el Decreto Foral 75/1995 y ... pesetas por la aplicación del interés legal sobre esa cantidad desde 1996 al año 2001)”, sin perjuicio de la actualización de la cantidad correspondiente a los intereses, y de la obligada conversión de las cantidades señaladas a la nueva unidad monetaria euro.

III. CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto por ... contra la Resolución 5.281/1995, de 3 de noviembre, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, por la que se le denegó la concesión de indemnización por haber sufrido prisión, debe estimarse, concediendo la indemnización en la cuantía propuesta, sin perjuicio de la actualización de los intereses a la fecha de adopción de la Resolución correspondiente.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.