

<p>Expediente: 13/2002 Objeto: Recurso de revisión contra resolución del Tribunal Administrativo de Navarra. Dictamen: 35/2002, de 25 de junio</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 25 de junio de 2002,

el Consejo de Navarra, integrado 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 Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

Con fecha 15 de marzo de 2002, tuvo entrada en el 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 la emisión del preceptivo dictamen, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.h) de dicha Ley Foral, modificado por Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, sobre recurso extraordinario de revisión formulado por don ... contra la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra (en adelante TAN) número 1384, de 17 de marzo de 2000, que resolvía el recurso de alzada interpuesto contra resolución sancionadora de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona por conducción con tasa de alcohol superior a la permitida, y en cuanto al fondo del asunto, desestimando el recurso de alzada, cuya propuesta de resolución ha sido tomada en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 11 de marzo de 2002.

El día 20 de marzo de 2002, el Presidente del Consejo de Navarra solicitó al Presidente del Gobierno de Navarra la subsanación de algunas deficiencias observadas en el expediente, y en concreto la ausencia de documentación relativa al trámite de audiencia de los interesados, de acuerdo con lo establecido en los artículos 23 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra y 29.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero.

El día 24 de mayo de 2002 fue remitida por el Presidente del Gobierno de Navarra la documentación aportada por el TAN acreditativa del otorgamiento de trámite de audiencia al Ayuntamiento de Pamplona sobre el recurso de revisión interpuesto sin que, transcurrido el plazo otorgado, se hayan formulado alegaciones por la entidad local.

A la petición de dictamen se acompaña el expediente administrativo instruido como consecuencia del inicial recurso de alzada interpuesto por don ..., contra imposición de sanción de tráfico, en el que constan las actuaciones realizadas en el recurso número 99-6558, así como las correspondientes al procedimiento seguido a causa del recurso extraordinario de revisión que nos ocupa.

Así pues, entre la documentación aportada se encuentra el recurso de alzada, el informe emitido por el Ayuntamiento de Pamplona acompañando al expediente municipal sancionador número 23144, la resolución número 1384, de 17 de marzo de 2000, del TAN, así como el recurso extraordinario de revisión contra la precitada resolución, interpuesto por don ... el día 17 de abril de 2000 y propuesta de resolución del mencionado recurso, de 22 de febrero de 2002.

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.- El día 27 de junio de 1999, don ..., cuando circulaba con el vehículo ... por la calle ... de Pamplona, fue interceptado por agentes de la Policía Municipal y requerido a someterse al correspondiente control de alcoholemia. Realizado el mismo, se extendió un boletín de denuncia en el que se le sancionaba con multa por importe de setenta y cinco mil pesetas, por la comisión de una infracción calificada como “muy grave” y tipificada en los artículos 12.2 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante Ley de Tráfico), aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/90, de 2 de marzo, y 20.1 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 2282/1998, de 23 de octubre (en adelante Reglamento de Circulación).

2.- El día 27 de julio de 1999, el denunciado presentó ante el Ayuntamiento de Pamplona, en la Policía Municipal, escrito de alegaciones en el que se hacía referencia a la incorrecta aplicación en el boletín de denuncia del precepto presuntamente infringido del artículo 12.2 de la Ley de Tráfico, así como del incumplimiento de lo prevenido en el artículo 67.1 de la Ley de Tráfico, referente a graduación de la sanción pecuniaria, y en los artículos 20.2 (en cuanto a la calificación de la infracción) y 24.1 (en cuanto a las diligencias a realizar por el agente de la autoridad en los supuestos de infracciones cometidas al artículo 20) del Reglamento de Circulación. Solicitaba que se dictase resolución estimatoria de las alegaciones presentadas y que se aceptase la prueba de homologación del instrumento empleado en la medición de alcoholemia.

3.- El día 3 de agosto de 1999, el miembro de la Policía Municipal que hizo la denuncia, vistas las alegaciones anteriores, considera que “en modo alguno desvirtúan el hecho denunciado”.

4.- El día 25 de agosto de 1999, el Secretario Técnico del Área de Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, como instructor del expediente, eleva propuesta de resolución sancionadora a la Alcaldía, rechazando las alegaciones presentadas por el Sr. ..., lo que se pone en conocimiento del mismo con fecha de 8 de septiembre de 1999. En esta propuesta se modifica la referencia del artículo de la Ley de Tráfico

indicando que es el artículo 12.1 el que se aplica y no el 12.2 referido en la denuncia.

5.- Contra la anterior propuesta de resolución del expediente sancionador número 23144, el Sr. ... presentó un segundo escrito de alegaciones ante la Policía Municipal, Área de Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, el día 29 de septiembre de 1999.

6.- El Concejal Delegado de Protección Ciudadana, en virtud de delegación de la Alcaldía de 5 de julio de 1999, dictó resolución sancionadora con fecha 22 de octubre de 1999.

7.- A la notificación de sanción dictada por el Ayuntamiento de Pamplona, hecha el 29 de octubre de 1999, se interpone recurso de alzada ante el TAN, con fecha de Correos de 30 de noviembre de 1999.

8.- Por providencia del Presidente de la Sección Primera del TAN, de 16 de diciembre de 1999, se da por recibido el recurso de alzada número 99-6558 y se ordena el traslado del mismo al Ayuntamiento de Pamplona para que notifique a los interesados en el expediente emplazándoles a que, en el plazo de diez días hábiles, puedan comparecer ante el Tribunal, y remita al mismo el expediente administrativo y cuanta documentación estime conveniente.

9.- El 25 de enero de 2000 se ordena la remisión del expediente e informe que se aprueba, por la Concejalía Delegada de Protección Ciudadana al TAN.

10.- En el mencionado informe, el Letrado del Área señala que el recurso debe ser inadmitido por haber sobrepasado el plazo de interposición previsto. A la misma conclusión llegó el TAN en su resolución número 1384, de 17 de marzo de 2000. Esta resolución fue notificada al interesado el 24 de marzo de 2000.

11.- Contra la anterior resolución, D. ... interpuso recurso extraordinario de revisión alegando error de hecho, el día 13 de abril de 2000 (entrada en el Registro del TAN con fecha 17 de abril de 2000).

12.- El 22 de febrero de 2002, el Presidente del TAN propone la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo, adjuntando propuesta de resolución del recurso extraordinario de revisión, certificación del expediente y propuesta de acuerdo.

13.- Finalmente, el Gobierno de Navarra en sesión de 11 de marzo 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 don ... el día 13 de abril de 2000, contra la resolución 1384/2000, de 17 de marzo, del TAN que inadmitió, por extemporáneo, el recurso de alzada número 99-6558 planteado por el recurrente contra resolución dictada por el Ayuntamiento de Pamplona en fecha 22 de octubre de 1999, por la que se le impuso sanción de ... pesetas por conducir con tasa de alcohol superior a la permitida por la normativa aplicable.

La petición de dictamen se fundamenta en el artículo 16.1.h) LFCN, en el que se contempla la intervención preceptiva del Consejo en los recursos extraordinarios de revisión. En el presente supuesto se somete a nuestro dictamen una propuesta de resolución que se pronuncia sobre la procedencia de un recurso extraordinario de revisión, al concluir el órgano competente que concurre la primera de las causas contempladas en el artículo 118 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), esto es, la existencia de un error de hecho que resulta de los documentos existentes en el expediente, 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 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 de 2000).

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 LRJ-PAC, a salvo de 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, 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 LRJ-PAC.

Al respecto consta en el expediente administrativo que el TAN ha otorgado trámite de audiencia al Ayuntamiento de Pamplona, sin que por éste se haya formulado alegación alguna dentro del plazo concedido para ello.

II.3ª. Sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión y la cuestión resuelta por la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra objeto del recurso

Don ... ha interpuesto recurso extraordinario de revisión frente a la resolución del TAN, de 17 de marzo de 2000, por la que se inadmitió recurso de alzada formulado contra resolución del Ayuntamiento de Pamplona de 22 de octubre de 1999, por la que se le impuso sanción por infracción de tráfico. Al respecto, se aporta a este Consejo una propuesta de resolución en la que se admite la existencia de un error en la resolución recurrida, toda vez que se hizo mal el cómputo del plazo de un mes hábil para la interposición del recurso de alzada y, en consecuencia, se propone la declaración de procedencia del recurso de revisión y, en cuanto al fondo del asunto, la desestimación del recurso de alzada que, en su día, fue indebidamente inadmitido.

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; 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 TAN (artículos 118, inciso inicial del apartado 1, y apartado 2, y 119.1 de la LRJ-PAC).

De la documentación obrante en el expediente administrativo parece desprenderse que la justificación al largo periodo de tiempo transcurrido entre la interposición del recurso extraordinario de revisión, que tuvo lugar el 17 de abril de 2000, y la tramitación y propuesta de resolución del mismo, llevada a cabo por el TAN en febrero de 2002, se encuentra en la opinión mantenida por el Tribunal, respecto a que sus resoluciones no fueran susceptibles de ser recurridas en revisión, con fundamento en la especialidad de la vía impugnatoria que supone el recurso de alzada frente a los actos de las entidades locales en el ámbito de la Comunidad Foral y que no se contemple en la legislación foral de régimen local que regula dicho recurso, ninguna referencia al recurso extraordinario de revisión frente a las resoluciones del TAN.

Esta cuestión, como bien señala el mencionado Tribunal en la propuesta de resolución formulada, ha venido a ser resuelta por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que, en su sentencia de 30 de noviembre de 2000, ha concluido al respecto que,

“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, 118 y siguientes 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”.

Así resuelta judicialmente la cuestión concerniente a la posibilidad de interponer recursos de revisión frente a las resoluciones del TAN, debemos continuar señalando que, 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 que dice “contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes”, la primera de dichas causas dice “que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”; lo que comporta un doble requisito: la existencia de error de hecho y que éste resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

Respecto al cómputo del plazo para recurrir, el artículo 48.2 LRJ-PAC,

redactado por Ley 4/1999, de 13 de enero, dice que “si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes”. El artículo 48.3 establece “cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente”. El TAN señala que el último de plazo era el día 29 de noviembre pero reconoce que tal día, festividad de San Saturnino, es día inhábil en Pamplona a todos los efectos, por lo que se cometió en la anterior resolución un error.

Por tanto, ha de entenderse que el recurso de alzada se interpuso dentro del plazo legal. En consecuencia, al apreciarse 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 primera prevista en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Al haber concluido en la procedencia del recurso de revisión interpuesto debe tenerse en cuenta, seguidamente, 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”; es decir, una vez declarado procedente el recurso extraordinario, es preciso analizar la cuestión de fondo para resolver el asunto abordado por la resolución del TAN objeto del recurso.

En este sentido, a la vista de las cuestiones de fondo suscitadas versan en torno a la adecuación de la conducta sancionable y la tipificada en la norma en la que aquella se relaciona, así como en la proporcionalidad de la sanción impuesta y la idoneidad del dispositivo de medición utilizado.

El recurrente mantiene que fue denunciado por “conducir un vehículo a motor con una tasa de alcohol en aire espirado superior a 0,25 mg./l.” y que

el precepto infringido de la Ley de Tráfico era el artículo 12.2 según el cual “todos los conductores de vehículos quedan obligados a someterse a las pruebas que se establezcan para la detección de las posibles intoxicaciones por alcohol” lo que supone una falta de correspondencia entre el hecho denunciado y el precepto invocado, y en consecuencia es motivo de nulidad de pleno derecho por vicio procedimental grave conforme a lo previsto en el artículo 62 LRJ-PAC. No obstante, la sanción le fue impuesta por el hecho señalado y amparada en lo dispuesto en el artículo 12.1 de la mencionada Ley, según notificación que se le hace con fecha 8 de septiembre de 1999. Estamos, sin duda ante el supuesto contemplado en el artículo 105.2 de la LRJ-PAC según el cual “las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos”.

En cuanto a la proporcionalidad de la sanción impuesta, ha de decirse que subsanado el error respecto a la norma infringida, se entra de lleno en la consideración de una infracción calificada de “muy grave” tipificada en los artículos 12.2 y 65.5.2,a) de la Ley de Tráfico y 20.1 del Reglamento de Circulación. La propuesta de resolución recuerda que por la comisión de infracciones muy graves se puede imponer multa desde 50.001 hasta 100.000 pesetas según tipifica el artículo 67 de la Ley de Tráfico. “En el presente caso -dice el TAN- los hechos denunciados son constitutivos de una infracción muy grave y han sido sancionados con multa de ... pesetas, cuantía que, a juicio de este tribunal, está correctamente graduada”. Estimamos que la tipificación de la infracción y la correspondiente sanción, son adecuadas a la normativa vigente.

Finalmente, respecto a la idoneidad del dispositivo de medición utilizado, el recurrente pidió, en virtud de lo prevenido en el artículo 12.1 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, que se hiciera práctica de prueba para obtener un certificado de homologación expedido por el Centro Español de Metrología acreditativo de que el instrumento empleado en la medición realizada cumplía con las reglas técnicas de la norma UNE 26.443.

El TAN, en su propuesta de resolución de recurso de revisión, y a efectos de dar cumplimiento al artículo 80.3 LRJ-PAC, en el que se dice que “el instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”, considera suficientemente probada la idoneidad y fiabilidad del dispositivo de medición utilizado, al estar incorporado al expediente un certificado de verificación de fecha 27 de noviembre de 1998, que acredita la superación por dicho aparato de medición del control metrológico anual “exigido por la normativa vigente, declarándolo apto para medir la concentración de alcohol en aire espirado durante el plazo de un año a contar desde la fecha señalada”. Compartimos, también, esta manifestación por estar ajustada a Derecho.

III. CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo expuesto, consideramos que la propuesta de resolución de recurso extraordinario de revisión interpuesto por don ... contra la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra número 1384, de 17 de marzo de 2000, en los términos que se expresa, resulta procedente, y en cuanto al fondo del asunto, procede desestimar el citado recurso.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.