

**Expediente:** 41/2002

**Objeto:** Recurso extraordinario de revisión contra resolución del Director General de Función Pública sobre jubilación por incapacidad permanente.

**Dictamen:** 44/2002, de 23 de julio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 23 de julio de 2002,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta**

El día 3 de junio 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 16.1.h) de la LFCN, sobre recurso extraordinario de revisión interpuesto por ...contra la resolución del Director General de Función Pública de 30 de septiembre de 1996 por la que se jubiló por incapacidad total y permanente para su trabajo habitual, modificada por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 3 de febrero de 1997, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 27 de mayo de 2002.

## **I.2ª. Antecedentes de hecho**

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo se deducen los siguientes hechos:

1. Por resolución del Director General de la Función Pública del Gobierno de Navarra, de 30 de septiembre de 1996, se jubiló, con carácter provisional, con efectos del día 16 de los mismos mes y año, a ..., auxiliar sanitaria adscrita al Hospital de Navarra del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, de conformidad con las normas contenidas en el vigente Reglamento de Jubilaciones y Pensiones de los empleados de la Administración de la Comunidad Foral y disposiciones complementarias que regulan las situaciones de baja por imposibilidad física.

2. ..., por escrito de 18 de octubre de 1996, interpuso recurso ordinario contra dicha resolución, solicitando “se me reconozca una incapacidad para todo tipo de trabajo, **derivada de accidente de trabajo**”.

Al escrito de recurso unió como anexos informes emitidos por personal sanitario del Servicio de Cardiología del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, con fechas 16 de septiembre de 1994, 13 de mayo y 16 de octubre de 1996; por el doctor ..., de fecha 6 de mayo de 1996, así como de la Directora de Enfermería del Hospital ..., éste referido a la situación de baja por enfermedad de ... de fecha 6 de mayo de 1996.

3. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 3 de febrero de 1997, estimó en parte el recurso ordinario interpuesto por ...“en el sentido de declarar la jubilación de la referida funcionaria por incapacidad total y permanente para todo tipo de trabajo, derivada de enfermedad común, con efectos de 16 de septiembre de 1996...”, **desestimando el recurso en cuanto a que su incapacidad derivaba de accidente de trabajo.**

Dicho acuerdo que, según se hace constar en el expediente, fue notificado a ..., si bien no consta el justificante de su notificación, no fue recurrido por ésta.

4. Mediante escrito de 2 de marzo de 1999, ...solicitó de la Dirección General de la Función Pública del Gobierno de Navarra se declarase que la jubilación por incapacidad total y permanente para todo tipo de trabajo que le había sido reconocida con efectos de 16 de septiembre de 1996 era derivada de accidente de trabajo “con reconocimiento de los beneficios que se derivan de dicho grado de incapacidad y de dicha contingencia de accidente de trabajo, con efectos de la citada fecha de 16 de septiembre de 1996”.

Acompañó a dicho escrito los mismos informes médicos que había unido en su momento a su escrito de recurso ordinario de fecha 18 de octubre de 1996, además de otro informe del ya citado Servicio de Cardiología de 10 de marzo de 1995.

5. El Director General de la Función Pública del Gobierno de Navarra, mediante resolución de 16 de agosto de 1999, resolvió denegar la petición formulada por ..., apoyándose, en síntesis, en que dicha petición ya había sido resuelta por acuerdo de 3 de febrero de 1997, “en el sentido de rechazarse que se tratara de tal contingencia (se refiere a la contingencia de accidente de trabajo), de forma que dicho acto devino firme y consentido al no ser impugnado, por lo que no cabe poner en cuestión nuevamente la contingencia determinante de su incapacidad”.

6. Contra dicha resolución ...interpuso recurso de alzada ante el Gobierno de Navarra, mediante escrito de 22 de septiembre de 1999, recurso que fue inadmitido por Acuerdo del mismo Gobierno de 11 de septiembre de 2000, por idénticas razones por las que se había desestimado su petición de 2 de marzo de 1999.

Dicho acuerdo que le fue notificado oportunamente a ...no fue tampoco recurrido por ésta.

7. ..., mediante escrito de noviembre de 2001, que tuvo entrada en el Registro de la Dirección General de la Función Pública del Gobierno de Navarra el día 14 de diciembre de 2001, interpuso recurso extraordinario de revisión “contra Resolución del Gobierno de Navarra de 11 de septiembre de 2000, en la que se resolvía el recurso interpuesto por la interesada denegando

su solicitud de declaración de incapacidad total y permanente derivada de la contingencia de accidente de trabajo” solicitando “... declare la situación de jubilación en la que se encuentra actualmente como **jubilación por incapacidad total y permanente para todo tipo de trabajo debida a contingencias profesionales**, con reconocimiento de los beneficios que se derivan de dicha situación desde 16/9/1996”.

Apoya su recurso, esencialmente, en que con fecha de 16 de septiembre de 1994, mientras trabajaba en el Hospital ... sufrió un episodio de angina prolongada y que “esta situación fue la determinante de la baja médica y posterior situación de Incapacidad Total y Permanente para el desempeño de todo tipo de profesión”; que por haber sufrido el accidente en horario y lugar de trabajo ha de considerarse “salvo prueba en contrario, que debe ser aportada por el empresario, en este caso la Administración Foral”, accidente de trabajo, por lo que “la interesada considera que se ha incurrido en error de hecho a la hora de valorar su situación de incapacidad laboral, pues las pruebas son determinantes y la legislación invierte la carga de la prueba a la hora de valorar esta situación”.

Acompaña a su escrito de recurso los mismos informes que ha venido uniendo a sus sucesivos escritos de recurso y solicitud presentados a partir del 21 de octubre de 1996.

8. Por escrito de 17 de mayo de 2002, la Dirección General de la Función Pública del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior eleva propuesta de Acuerdo al Gobierno de Navarra por la que inadmite el recurso extraordinario de revisión formulado por ...contra resolución de 30 de septiembre de 1996, de la misma Dirección.

El recurso de revisión fue informado por la Directora del Servicio de Personal de la Dirección General de la Función Pública del Gobierno de Navarra que concluye su informe proponiendo la inadmisión del mismo, por haber sido interpuesto extemporáneamente y no haberse incurrido en un error de hecho al dictar el acuerdo recurrido.

9. Por escrito de 22 de mayo de 2002, el Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior eleva propuesta de Acuerdo al Gobierno de Navarra por el que se toma en consideración la propuesta de acuerdo por el que se inadmite el recurso extraordinario de revisión interpuesto por ..., señalando, al propio tiempo, la procedencia de solicitar el dictamen de este Consejo de Navarra.

10. Se incorpora al expediente remitido certificación del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra el día 22 de mayo de 2002, por el que se toma en consideración, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra, la propuesta de Acuerdo del Servicio de Personal de la Dirección General de la Función Pública.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

Es objeto del presente dictamen, recabado por el Presidente del Gobierno de Navarra, el recurso extraordinario de revisión interpuesto por ...contra resolución del Director General de la Función Pública del Gobierno de Navarra, de 30 de septiembre de 1996, por la que se le jubiló por incapacidad total y permanente para su trabajo habitual, modificada por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de febrero de 1997, estimatorio, parcialmente, del recurso ordinario formulado contra aquél, en el sentido de declararla incapacitada para todo tipo de trabajo.

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 inadmisión de un recurso extraordinario de revisión, al concluir el órgano competente que el recurso es extemporáneo y que no concurre la primera de las causas contempladas en el artículo 118 LRJ-PAC, invocada por la recurrente, esto es, la existencia de un error de hecho que resulte 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, 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 y 35 de 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, 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 de la LRJ-PAC.

### **II.3ª. Sobre la procedencia del recurso de revisión**

Del examen del expediente administrativo remitido, se deduce que el recurso se interpone contra un acto firme en vía administrativa y por persona legitimada para hacerlo. En cuanto al plazo, el hecho de no obrar en el expediente administrativo justificante de la fecha en que se notificó a la recurrente el acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de febrero de 1997, sin que se haga constar tampoco en ninguno de los documentos obrantes en el mismo la fecha en que se produjo –de haberse producido- tal notificación, impide a este Consejo pronunciarse sobre si el recurso extraordinario de revisión resulta o no extemporáneo.

No obstante, este Consejo estima oportuno puntualizar que, en contra de lo afirmado por la recurrente en el sentido de que el recurso se interpone “contra la resolución del Gobierno de Navarra de 11 de septiembre de 2000 en la que resolvía el recurso interpuesto por la interesada denegando su solicitud de declaración de incapacidad total y permanente derivada de la contingencia de accidente de trabajo”, el recurso ha de entenderse interpuesto contra el acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de febrero de 1997, por el que se denegó que su incapacidad derivara de accidente de trabajo, denegación que devino firme y consentida al no haber sido recurrida en plazo. Admitir como válida la afirmación de la recurrente nos llevaría a la absurda conclusión de que es suficiente con reiterar una solicitud, aunque ésta hubiera sido denegada mediante un acto firme en vía administrativa, para reabrir el plazo de interposición del recurso extraordinario de revisión. Cumplir con el plazo de interposición es requisito esencial para que pueda examinarse un recurso administrativo, requisito que adquiere mayor relevancia si cabe si se trata de un

recurso extraordinario, a través del cual se pretende, además, la revisión de un acto una vez transcurridos los plazos para su revisión por vía ordinaria.

En definitiva, a juicio de este Consejo, el plazo de cuatro años fijado para interponer el recurso extraordinario de revisión dictaminado ha de contarse a partir de la fecha de notificación a ...del repetido acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de febrero de 1997.

La recurrente manifestó en su escrito de recurso de alzada de 22 de septiembre de 1999 lo siguiente: “ahora se alegan en la vía iniciada a través de la solicitud presentada el 04-03-99... una argumentación que ahora es novedosa y que se basa, además, en documentos que en ningún momento fueron valorados en aquél otro expediente” (se refiere al que finalizó con el acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de febrero de 1997). En el escrito de recurso extraordinario de revisión que dictaminamos se dice que “la interesada considera que se ha incurrido en error de hecho a la hora de valorar su situación de incapacidad laboral, pues las pruebas son determinantes y la legislación invierte la carga de la prueba a la hora de valorar esta situación”.

Sin embargo, la documentación que se une a los escritos de recursos de alzada y extraordinario de revisión citados es la misma que unió a su escrito de recurso ordinario que fue resuelto, desestimándolo, por acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de febrero de 1997.

Resulta evidente, a la vista del contenido del expediente administrativo, que dicha documentación fue analizada por el Tribunal Médico de Valoración e Incapacidades de Navarra, primero para formular la propuesta de declaración de incapacidad total y permanente para su trabajo habitual derivada de enfermedad común, que motivó el acuerdo del Gobierno de Navarra de 18 de octubre de 1996, acordando jubilar, con carácter provisional, a la recurrente, y, después, para la resolución, con estimación parcial, del recurso ordinario interpuesto por ...contra el acuerdo anteriormente citado.

No se incurrió, por tanto, como afirma la recurrente en su escrito de recurso, en “un error de hecho a la hora de valorar su situación de incapacidad laboral”. Podrá discutirse si la valoración del Tribunal, a la vista de los informes



médicos existentes, debió emitirse en el sentido de que la situación de incapacidad total y permanente que motivó su jubilación derivaba de un accidente de trabajo, como afirma ésta, o, por el contrario, traía causa de enfermedad común, como entendió el Tribunal Médico de Valoración de Incapacidades de Navarra; pero ello nunca podría entenderse, cualquiera que hubiera sido la solución acordada, como un error de hecho.

El Tribunal Supremo, en sentencia de 26 de marzo de 2001 tiene declarado que "... la jurisprudencia ha venido interpretando el error de hecho como motivo de revisión administrativa como aquel que "verse sobre un hecho, cosa o suceso, es decir aquel que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, debiendo poseer las notas de ser evidente e indiscutible y manifiesto (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1997, 17 de junio de 1981, 16 de enero de 1995 entre otras) o como señala la sentencia de 16 de julio de 1992 "el error de hecho... tiene que referirse... a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa"."

En el presente caso, de haberse incurrido por la Administración actuante en el acto recurrido en un error, éste sería jurídico, nunca de hecho, lo que cabalmente no tiene cabida en el apartado 1.1ª del artículo 118 de la LRJ-PAC.

En consecuencia, el recurso extraordinario de revisión dictaminado debe ser desestimado.

### **III. CONCLUSIÓN**

El recurso extraordinario de revisión interpuesto por ...contra el acuerdo del Gobierno de Navarra, de 11 de septiembre de 2000, por el que se inadmitió el recurso de alzada interpuesto por aquélla contra resolución de 16 de agosto de 1999, del Director General de la Función Pública del Gobierno de Navarra, por la que se le denegó su solicitud de que fuese declarada su situación de incapacidad total y permanente para todo tipo de trabajo derivada de accidente de trabajo, debe ser desestimado.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.