

Expediente: 34/2019

Objeto: Recurso extraordinario de revisión contra la Resolución número 357, de 13 de marzo de 2019, del Tribunal Administrativo de Navarra.

Dictamen: 37/2019 de 29 de julio de 2019

DICTAMEN

En Pamplona, a 29 de julio de 2019,

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 doña Socorro Sotés Ruiz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 13 de junio de 2019 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 (en adelante, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión, interpuesto por don..., contra la Resolución número 357, de 13 de marzo de 2019, del Tribunal Administrativo de Navarra, recaída en el recurso de alzada interpuesto contra la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Pamplona, derivada de denuncia formulada el día 23 de abril de 2018 por la comisión de una infracción de tráfico consistente en estacionar en plaza reservada a vehículos que transportan a personas con movilidad reducida.

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) y el escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra 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 boletín de denuncia del Ayuntamiento de Pamplona de 23 de abril de 2018, se denuncia al vehículo matrícula..., cuyo conductor se encuentra ausente, por haber estacionado en un espacio reservado a vehículos que transportan minusválidos, considerándose una infracción merecedora de una sanción y por ello se le impone una multa de 200 euros con una reducción del 50% por pronto pago. La referida multa fue abonada el mismo día de la imposición de la denuncia.

2.- Por parte del denunciado se interpone recurso de alzada ante el TAN, frente a la sanción impuesta y descrita anteriormente, constando como fecha de entrada en el registro del TAN el día 25 de mayo de 2018.

Dicho recurso se fundamenta en considerar que estaba legitimado para aparcar su vehículo en un lugar destinado a vehículos que transportan minusválidos, en base a lo cual solicita se le retire la sanción impuesta. Al objeto de basar su recurso aporta como documentos, informes médicos de la persona que transportaba; citación de la visita médica fijada para ese día 23 de abril en la...; la nota manuscrita puesta en el parabrisas de su vehículo, indicando textualmente: “pendiente de recibir plaza minusvalía, (residentes en Andalucía) Paciente ensayo clínico –unas horas-. Esta avisado a seguridad e información (...)” con su número de móvil y el nombre de...

3.- Consta como fecha de envío en una de las oficinas del Servicio de Correos, el 21 de mayo de 2018, mediante carta certificada remitida al TAN.

4.- Mediante providencia de la Presidenta del TAN de 30 de mayo de 2018, se dio traslado del recurso al Ayuntamiento de Pamplona para que, de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.2 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, remita el expediente administrativo con copia de diligencia del mismo, incorporando las notificaciones de emplazamiento efectuadas, y presente, de estimarlo conveniente, informe o haga alegaciones para justificar la resolución recurrida.

Se remite el expediente administrativo con registro de entrada el día 4 de julio de 2018 y se efectúan alegaciones aduciendo lo que se considera oportuno, concluyendo que el recurso debe ser desestimado.

5.- Por Resolución número 357, de 13 de marzo de 2019, el recurso de alzada es inadmitido por el TAN por no haber sido interpuesto dentro del plazo legalmente establecido de un mes a partir de la notificación de la resolución impugnada. Según el referido tribunal la notificación de la sanción impuesta el 23 de abril de 2018 fue realizada el mismo día 23 de abril de 2018 y el recurso de alzada fue interpuesto con fecha 25 de mayo de 2018. Esta resolución fue notificada al recurrente mediante correo certificado el día 20 de marzo de 2019.

6.- Contra esta resolución, el señor... ha interpuesto, con fecha de 22 de abril de 2019, según indica en su escrito "recurso potestativo de reposición" por considerar, en contra de lo señalado por el TAN, que el recurso de alzada se interpuso dentro del plazo legal de un mes desde la fecha de recepción de la sanción impuesta. Al referido escrito se une determinada documentación acreditativa de que el recurso se interpuso en plazo, así como la Resolución de la Junta de Andalucía de 6 de febrero de 2019, reconociendo a la persona discapacitada que transportaba, un grado de discapacidad del 56% y 7 puntos de baremo de movilidad reducida, así como una tarjeta de aparcamiento para personas con movilidad reducida, con fecha de inicio 11 de febrero de 2019 y con periodo de validez indefinido.

7.- Mediante Providencia de 2 de mayo de 2019, la Presidenta del TAN da traslado del recurso extraordinario de revisión al Ayuntamiento de Pamplona para que en el plazo de diez días hábiles presente las alegaciones que procedan, comprobándose que en el plazo concedido no se ha cumplimentado dicho trámite.

8.- Por último, consta en el expediente la propuesta de Resolución de recurso extraordinario de revisión del TAN, en la que se señala, por un lado, que pese a que el recurrente ha calificado su escrito de “recurso de reposición”, este Tribunal considera que en realidad se ha querido presentar un recurso extraordinario de revisión regulado en el artículo 125 y siguientes de la LPACAP; por otro lado, considera que resulta procedente el recurso extraordinario de revisión planteado puesto que de la documentación aportada se ha evidenciado el error cometido por este Tribunal ya que si bien ante el mismo, el recurso de alzada entró el día 25 de mayo de 2018, el recurso fue presentado el día 21 de mayo de 2018 a las 16:38 horas en una de las oficinas de Correos de Pamplona. Por último, en cuanto al fondo del asunto relativo a la imposición de la sanción por aparcamiento indebido al estacionar en un lugar destinado al aparcamiento de personas con movilidad reducida, careciendo de tarjeta que le habilite, se desestima el recurso de alzada.

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 don..., contra la Resolución del Tribunal Administrativo número 357, de 13 de marzo de 2019, por el que se inadmite el recurso de alzada. El recurso aunque se indique que es de “reposición” parece ser, ya que no se dice explícitamente, que 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 el recurrente 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 de la LFCN debiendo de ponerse en relación con lo prescrito por el artículo 126 de la LPACAP que 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 una consulta sobre un recurso extraordinario de revisión basado en un supuesto error de hecho, nuestro dictamen resulta procedente.

II.2ª. Características del recurso extraordinario de revisión

El recurso interpuesto por el interesado 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 anterior 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 porque sólo procede cuando

concurrerán 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 concurra 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 21/2017, 23/2017, 39/2017 y 6/2018.

II.3ª. Competencia y tramitación

De conformidad con el artículo 125.1 LPACAP, la competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión corresponde al mismo órgano que dictó el acto recurrido siendo en este caso el TAN.

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 LPACAP), 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 supuesto, se ha dado traslado del recurso de revisión al Ayuntamiento de Pamplona, comunicándole la posibilidad de presentar, en caso de estimarlo conveniente, las alegaciones que considere oportunas. No consta en el expediente la presentación de alegaciones por parte del mismo.

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 la Resolución número 357, de 13 de marzo de 2019 del TAN, por la que se inadmite el recurso de alzada número 18-01171 interpuesto por el recurrente contra la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Pamplona, derivada de la denuncia formulada el día 23 de abril de 2018, por la comisión de una infracción de tráfico consistente en estacionar en una plaza reservada a vehículos que transportar a personas con movilidad reducida y que deben contar con el preceptivo permiso al efecto, por considerar que dicho recurso fue interpuesto fuera del plazo preceptuado de un mes.

Al respecto, se aporta a este Consejo una propuesta de resolución del TAN 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 en cuanto a que el mismo fue interpuesto dentro del plazo establecido, si bien en cuanto al fondo del asunto considera que debe desestimarse el mismo al entender que por parte del recurrente se cometió

una infracción de tráfico al estacionar en una plaza reservada a personas con movilidad reducida.

A la vista de las circunstancias señaladas, debe indicarse que el recurso de extraordinario 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 TAN.

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. Lo cierto es que el recurrente en su recurso se refiere en todo momento al “recurso de reposición” tanto en los hechos como en los fundamentos de derecho, no haciendo en ningún momento referencia al precepto legal aplicable, sino que se refiere erróneamente al artículo 123 de la LPACAP que hace referencia al recurso potestativo de reposición. No obstante, hay que señalar que el artículo 115.2 de la LPACAP señala que el error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter, siendo esto lo que se recoge en la propuesta de resolución del TAN. El recurso efectivamente alude a la existencia de un supuesto “error de hecho” en que incurrió el TAN, al considerar que el recurso de alzada se interpuso fuera del plazo de un mes habilitado a tal efecto.

De conformidad con los antecedentes obrantes en el expediente administrativo, se comprueba que la multa por la comisión de una infracción de tráfico al estacionar el vehículo en una plaza reservada a vehículos para personas con movilidad reducida, careciendo de autorización, se abonó el mismo día de su imposición. Igualmente se advierte que con fecha de 21 de mayo de 2018, tuvo entrada en una de oficinas de Correos de Pamplona, en concreto a las 16:38:40 horas, una carta certificada dirigida al TAN, por lo que el recurrente interpuso el recurso dentro del plazo de un mes. En base a todo ello se considera que por el TAN se incurrió en un manifiesto error de

hecho, como así lo reconoce el propio Tribunal en su propuesta de resolución.

La reciente sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 12 de julio de 2018, que recoge el criterio jurisprudencial acerca del denominado “error de hecho” señala en su fundamento de derecho tercero:

“El recurso extraordinario de revisión regulado en el artículo 118 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: Objeto y plazos.

El artículo 118 de la Ley 30/1992 establecía que <<1. 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 concorra alguna de las circunstancias siguientes:

1.ª Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

(...)>>.

El recurso tiene carácter extraordinario y procede en casos tasados, que merecen una interpretación estricta, si no se quiere desvirtuar los contornos que definen el recurso. Por ello no pueden plantearse a través del mismo cuestiones de fondo que pudieron ser examinadas a través de los recursos ordinarios (Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 21 Marzo 2018, Rec. 860/2016).

En el caso del número primero del de la Ley 30/1992, que invoca el demandante, el error al que se refiere la norma es "un error de hecho plenamente objetivo, independiente de toda opinión, criterio particular o calificación; ha de ser "evidente, indiscutible y manifiesto, con realidad independiente de la opinión o criterio de interpretación de las normas jurídicas, siendo posible su apreciación mediante la mera observancia de los documentos obrantes al expediente administrativo "(Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 8 Marzo 2018, Rec. 323/2017)

El control jurisdiccional trata de verificar, por tanto, si estamos en presencia de errores materiales o de hecho, que sean patentes, de modo que no existan dudas acerca de su existencia (Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 24 Enero 2018, Rec. 240/2016).

Por ello, habrán de quedar excluidas del concepto de "error de hecho" aquellas cuestiones relativas a interpretación, determinación o aplicación indebida de las normas, así como la apreciación misma de las pruebas. Así las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1988 y de 16 de enero de 1995 recuerdan el criterio jurisprudencial consolidado en lo que atañe al alcance del "error de hecho", señalando que se considera tal "aquél que verse sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación debiendo poseer las notas de ser evidente, indiscutible y manifiesto"; quedando excluido de su ámbito "todo aquello que se refiere a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas e interpretación de las disposiciones y calificaciones que puedan establecerse" (STS 4 octubre 1993, entre otras); o sea, todo lo que vaya más allá de los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa (STS 16 julio 1992)".

Por lo expuesto, al existir 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 LPACAP.

Al haberse concluido que es procedente el recurso de revisión interpuesto, hay que tener en cuenta, además que el artículo 126.2 de la LPACAP 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 el fondo de la cuestión para resolver el asunto abordado por el acto recurrido, como así lo hace el TAN.

En definitiva, a juicio de este Consejo, es correcta la propuesta de Resolución formulada por el TAN en cuanto que en ella se propone la estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto por don... contra la Resolución del Tribunal Administrativo número 357, de 13 de marzo de 2019, por la que se inadmitió –por extemporáneo- el recurso de alzada anulando tal acto por no ser ajustada a derecho.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que es procedente la estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto por don... contra la Resolución número 357, de 13 de marzo de 2019, del Tribunal Administrativo, por la que se inadmitió –por extemporáneo- el recurso de alzada anulando tal acto por no ser ajustada a derecho, debiendo el TAN dictar una nueva resolución en la que, dejando sin efecto su anterior resolución de 13 de marzo de 2019, se pronuncie sobre el fondo del asunto.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.