

**Expediente:** 44/2019

**Objeto:** Revisión de oficio de resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona de 13 de agosto de 2015, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto frente a resolución de 29 de mayo de 2015, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial.

**Dictamen:** 47/2019, de 25 de noviembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 25 de noviembre de 2019,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

La Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 8 de octubre de 2019, recaba, conforme a lo dispuesto 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), "la emisión del preceptivo dictamen de este Consejo de Navarra sobre la resolución de alcaldía por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto por D..., solicitado por el Ayuntamiento de Pamplona/Iruña", acompañándose el correspondiente expediente administrativo.

Con posterioridad, el 18 de octubre de 2019, se solicitó por este Consejo el complemento del expediente remitido para la incorporación al mismo del informe jurídico sobre la procedencia o improcedencia de la revisión de oficio y de la propuesta de resolución objeto de la consulta,

teniendo entrada en este Consejo de Navarra, el 7 de noviembre de 2019, dos documentos que ya formaban parte del expediente originario, un informe jurídico de 10 de marzo de 2018 en el que se proponía la inadmisión de la solicitud de la revisión de oficio, y la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona de 13 de agosto de 2015, de desestimación del recurso de reposición interpuesto contra la anterior Resolución de la misma Alcaldía de 29 de mayo de 2015.

### **I.2ª. Antecedentes de hecho**

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes para la resolución de la cuestión planteada:

1.- Mediante escrito de 10 de mayo de 2011, don... manifestó ante el Ayuntamiento de Pamplona que el 6 de julio de 2010, sobre las 11,40 horas, se encontraba en la calle Calceteros de esa ciudad, a donde había asistido con motivo de la celebración del acto del chupinazo, organizándose una reyerta entre un grupo de personas y la policía municipal y siendo alcanzado por una botella lanzada por aquellas personas, que le alcanzó en la cabeza. Tuvo que ser trasladado urgentemente al..., donde se le intervino de una “fractura-hundimiento parietal izquierdo con edema y efecto de masa, esquirlas intraparenquimatosas”, lo que le ha producido, también, parálisis facial derecha y de la parte derecha del cuerpo e imposibilidad de hablar; siendo trasladado posteriormente a Madrid, donde fue intervenido de nuevo y encontrándose aún sin restablecerse y con secuelas muy graves. Por tales hechos se siguen diligencias previas 2980/2010 ante el Juzgado de Instrucción nº 1 de Pamplona, considerando el suscribiente que las fiestas son organizadas por el Ayuntamiento “por lo que considera que el mismo tiene responsabilidad civil (al menos subsidiaria)”. A tal efecto solicitaba que se tuvieran por efectuadas sus manifestaciones, que se diera por requerido el Ayuntamiento “en cuanto a su posible responsabilidad civil” y que se manifestara “la existencia de seguro que cubra dicha responsabilidad y su contenido”.

2.- Por parte del Servicio de Patrimonio del Área de Servicios Generales del Ayuntamiento de Pamplona se manifestó al señor..., en

relación con la solicitud en la que reclamaba “indemnización por DAÑOS”, que el artículo 13.3 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, señalaba un plazo máximo de seis meses para tramitar y resolver el procedimiento y que transcurrido dicho plazo sin recibir notificación de la resolución, podría entenderse desestimada la reclamación por silencio administrativo. Se indicaba además que el plazo para resolver quedaría suspendido, en los términos del artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuando sea requerida la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio. Asimismo se notificaba por el mismo Servicio la suspensión del procedimiento, “dado que se están siguiendo en el Juzgado de Instrucción nº 1 de Pamplona diligencias previas por los mismos hechos... hasta el momento en que aporte la Resolución judicial que se dicte y ponga fin al mismo”. Esta resolución fue notificada con fecha de 15 de noviembre de 2011.

3.- Con fecha de 27 de diciembre de 2011, la responsable del Servicio de Patrimonio del Ayuntamiento de Pamplona requirió expresamente al señor... para que presentara la resolución que pusiera fin al procedimiento judicial cuando se dictase, lo que se notificó el 2 de enero de 2012.

4.- Con fecha de 27 de febrero de 2014, por la Audiencia Provincial de Navarra, en el rollo penal 163/2012, derivado del procedimiento abreviado tramitado ante el Juzgado de Instrucción nº 1 de Pamplona y en el que había comparecido como responsable civil subsidiario el Ayuntamiento de Pamplona, representado por procurador y defendido por abogado, se dictó Sentencia en la que se condenó a uno de los acusados como autor responsable de un delito doloso de lesiones, en concurso ideal con un delito de lesiones imprudentes, un delito de atentado y una falta contra el orden público, a la pena de tres años y seis meses de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio y debiendo indemnizar a la víctima por las lesiones, secuelas y gastos, “siendo fijado su importe en ejecución de sentencia” y declarándose “la responsabilidad civil subsidiaria del Ayuntamiento de Pamplona”.

5.- Por Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2015 se estimó el recurso de casación interpuesto, tanto por el Ministerio Fiscal, como por el Ayuntamiento de Pamplona frente a la anterior Sentencia de la Audiencia Provincial, suprimiéndose la responsabilidad civil subsidiaria de dicho Ayuntamiento.

Conforme al fundamento de derecho noveno de la Sentencia:

“En los hechos probados de la sentencia recurrida se narra que el Ayuntamiento de Pamplona organiza todos los años el acto de lanzamiento del cohete o "chupinazo" que da inicio a las fiestas de San Fermín. Y que para las fiestas del año 2010 se reunió con anterioridad la Junta Local de Seguridad a fin de coordinar los distintos cuerpos de policía, y la Junta Local de Protección Civil a fin de coordinar los distintos servicios.

El Ayuntamiento aprobó un Bando para recordar "a título enunciativo, algunos preceptos de especial y obligado, cumplimiento", señalando su apartado 1.11 que se sancionaría "a quien ensucie la vía y espacios públicos, y especialmente a quien deposite o rompa recipientes de vidrio, y realice otros actos que puedan ocasionar daños", lo que guardaba relación con la prohibición de "depositar o abandonar cualquier objeto de vidrio, íntegro o roto, en cualquier espacio de uso público", establecida por el apartado 3º del art. 22 de la Ordenanza Municipal sobre Promoción de Conductas Cívicas y Protección de los Espacios del Ayuntamiento.

Para controlar la afluencia de las personas a la plaza Consistorial o plaza del Ayuntamiento, lugar donde se iba a desarrollar el acto festivo, e impedir, entre otros actos, la introducción de objetos peligrosos, pancartas o banderas de gran tamaño, o material con contenido político, ya que en años anteriores había provocado incidentes entre los asistentes, se establecieron siete barreras, tantas como entradas a la plaza, formada cada una con nueve agentes uniformados de la Policía Municipal.

Existían además otros tres grupos volantes de doce agentes, con el fin de reforzar cada una de las actuaciones así como treinta y dos agentes de paisano.

Al mando del dispositivo, en la zona de las calles Mercaderes y Chapitela, se encontraba el comisario de la Policía Municipal con carnet profesional núm. 239.

Como tenía información de que iba a lanzarse material reivindicativo desde alguno de los pisos del portal núm. 10 de la calle Calceteros

para introducirlo en la plaza, ordenó a algunos agentes que se situaran en las proximidades con el fin de evitarlo.

Pudieron observar las evoluciones de un grupo de jóvenes, situados en las proximidades del portal núm. 10 de la calle Calceteros, cómo salían y entraban del mismo comunicándose con el móvil.

A partir de ahí, y según avanzaba temporalmente el acto festivo, «algunos jóvenes comenzaron a lanzarles [a la Policía Municipal] botellas de vidrio u objetos que cogían del suelo y otros les perseguían para lanzarlos».

En concreto, la botella lanzada por..., tras recorrer por el aire aproximadamente 27,50 metros, impactó en la cabeza de..., ocasionándole lesiones consistentes en traumatismo craneoencefálico severo con fractura-hundimiento del parietal izquierda, laceración cerebral tempo-parietal izquierdo, contusión cerebral parietal izquierdo y hemorragia subdural postraumática, lesiones que precisaron tratamiento quirúrgico-médico durante 426 días, de los cuales 47 estuvo ingresado. Como consecuencia de dichas lesiones, le quedan como secuelas, las gravísimas que se exponen en el factum.

Respecto a los requisitos anteriormente citados, sin duda concurren los dos primeros, pues se ha cometido uno o más delitos, y ello en un lugar controlado por el Ayuntamiento, como es la plaza en donde se ubica el Consistorio Público, ya que «las fiestas de San Fermín son consideradas como un acto público organizado por el Ayuntamiento que además emite todos los años un Bando específico. (arts. 3 y 27 del Decreto Foral 202/2002, de 23 de septiembre)» (hechos probados).

La Audiencia dice que en el caso enjuiciado se ha producido la infracción del art. 22 de la Ordenanza y del punto 1.11 del Bando antes mencionado, y que está relacionada con el delito de lesiones cuya comisión acarrea su responsabilidad civil subsidiaria, pues «si no se hubiera permitido depositar las botellas en el suelo de la plaza Consistorial el acusado... no habría tenido oportunidad de realizar su lanzamiento».

Además, y «con independencia de que el mencionado acusado es el único responsable penal de las lesiones, desde la perspectiva del art. 120.3 CP existió una falta de vigilancia por parte de los empleados del Ayuntamiento que a la postre hizo posible la comisión del delito de lesiones.

Al tratarse de un evento que congregaba a muchas personas en un espacio reducido, la existencia de botellas en el suelo de la plaza podía afectar a la seguridad, máxime si todos los años se había producido algún incidente, siendo este el motivo de que con posterioridad se haya prohibido acceder con botellas».

Esta Sala Casacional considera, sin embargo, que la infracción reglamentaria, que es la base y el fundamento de la responsabilidad civil subsidiaria en los casos de la responsabilidad locativa o "espacial", que se regula en el apartado 3º del art. 120 del Código Penal, no se produjo en momento alguno a cargo del Ayuntamiento de Pamplona o de los funcionarios de la Policía Municipal que organizaron el desarrollo del acto festivo de la inauguración de las fiestas de San Fermín. Por el contrario, la infracción reglamentaria la cometieron las personas que arrojaron al suelo los vidrios descritos en la resultancia fáctica de la sentencia recurrida, y en cualquier caso, ajena a los funcionarios de la Policía Municipal. Para que concurra tal responsabilidad civil subsidiaria, el infractor de la norma, para el caso de los delitos cometidos en el interior de un establecimiento, debe ser quien los dirija o administre, y aquí quienes cometieron la infracción no fueron en modo alguno los funcionarios de la policía municipal, sino quienes arrojaron las botellas al suelo, infringiendo el bando municipal. Y en cualquier caso, por los acusados, quienes las recogieron del suelo para lanzárselas a los agentes.

En segundo lugar, ninguna falta de control puede ser atribuida a la organización del acto, en tanto que las botellas tanto pueden ser introducidas en la plaza como pueden ser adquiridas en los bares de la zona interior de la plaza, o proporcionadas en las tiendas o a través de las viviendas que se hallan dentro de tal recinto.

Como dice el Ministerio Fiscal, lo que se prohibía era depositar algún objeto de vidrio, entero o roto, en cualquier espacio público, siendo a todas luces una tarea imposible de controlar, dado el ingente número de personas que se congrega todos los años en la plaza del Ayuntamiento de Pamplona con ocasión del "Chupinazo", por lo que no cabe hablar de omisión que pueda imputarse a los policías locales.

En consecuencia, el motivo tiene que ser estimado, y suprimir la referida responsabilidad civil subsidiaria del Ayuntamiento de Pamplona, por lo que la reparación del daño causado podrá tener lugar mediante el sistema de indemnizaciones públicas por la causación de delitos graves contra las personas, siempre que la responsabilidad civil directa no pueda hacerse efectiva frente a su autor."

6.- Con fecha de 15 de mayo de 2015 se resolvió por parte del Servicio de Patrimonio del Área de Servicios Generales del Ayuntamiento de Pamplona el alzamiento de la suspensión del procedimiento iniciado por la reclamación de indemnización del señor..., reiniciándose su tramitación.

7.- El informe del mismo Servicio de 21 de mayo de 2015 concluyó que la reclamación debía ser desestimada por cuanto que el Tribunal Supremo había exonerado al Ayuntamiento de responsabilidad en los hechos; y, por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona de 29 de mayo de 2015 la reclamación fue desestimada por dicha exoneración “al no producirse infracción reglamentaria a cargo del Ayuntamiento de Pamplona o de los funcionarios de la Policía Municipal ni poderse imputar a los servicios municipales falta de control u omisión en la organización del acto”.

8.- Esa Resolución municipal fue recurrida en reposición por el señor... con fecha de 2 de julio de 2015, al considerarse que lo que se estaba solicitando era la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por el anormal funcionamiento de esa Administración, que existía una lesión y relación de causa a efecto entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos. Se entendía que la responsabilidad municipal era objetiva, concurriendo la antijuridicidad de la lesión, su efectividad, que era evaluable económicamente y que el daño estaba individualizado. En base a todo ello entendía que debía reconocerse la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

9.- Este recurso fue informado por la letrada del Servicio de Patrimonio con fecha de 21 de julio de 2015 señalándose que no podía imputarse a los servicios públicos municipales falta de control de la situación u omisión en la organización del acto, tal y como lo había declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia, donde expresamente se decía que “ninguna falta de control puede ser atribuida a la organización del acto”, no existiendo nexo causal alguno, primero porque “en vía penal se ha determinado que los daños fueron causados directa y materialmente por unos terceros particulares sin relación con el Ayuntamiento y en esa vía penal se ha depurado su responsabilidad penal y civil, siendo esos autores los que deben indemnizar al perjudicado. En segundo lugar, tampoco es viable la exigencia de responsabilidad al Ayuntamiento dado que no queda acreditado la omisión de ningún deber en la organización del evento denominado chupinazo, no se puede imputar al Ayuntamiento falta de vigilancia en la prestación del servicio público.”

10.- En los términos antedichos resultó desestimado el recurso de reposición por Resolución de la Alcaldía de 13 de agosto de 2015, notificada al interesado el 28 de agosto de 2015.

11.- Mediante escrito de fecha 11 de abril de 2018, la procuradora de los Tribunales doña..., actuando en nombre y representación de don..., interesó del Ayuntamiento de Pamplona la revisión de oficio de la anterior Resolución municipal de 13 de agosto de 2015, al amparo de lo dispuesto por el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), en relación con lo prevenido por el artículo 47.1.e) de la misma ley, por cuanto que la resolución cuya revisión se instaba se habría dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en el artículo 142 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) y en los artículos 4 a 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, vigentes al momento de resolverse la reclamación de responsabilidad patrimonial. Se entiende que a la vista de la solicitud formulada por el interesado debió requerirse su subsanación a los efectos de que se valorasen los daños, tramitándose el expediente conforme a lo dispuesto en el citado Real Decreto y, concretamente, con la práctica de los actos de instrucción, la práctica de las pruebas, la expedición de los informes por los servicios municipales que hubieran podido intervenir en la producción de los daños, el trámite de audiencia, el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo Autonómico, habida cuenta de la cantidad reclamada que excede de 300.000 euros según se desprende del informe médico forense cuya copia está en poder del Ayuntamiento, la propuesta de resolución y de nuevo el trámite de audiencia, para dictar finalmente la resolución.

12.- Esta solicitud de revisión de oficio fue informada por Letrada con fecha de 10 de marzo de 2018, considerándose que procedía su inadmisión por carecer manifiestamente de fundamento al no determinarse qué trámite



esencial del procedimiento se había omitido, y debiendo tenerse en cuenta, además, el tiempo transcurrido a los efectos de la aplicación del artículo 106 de la LRJ-PAC, la falta de defensa realmente originada y lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario de haberse observado el trámite omitido.

13.- En atención al referido informe jurídico, la Resolución de la Alcaldía de 15 de mayo de 2018 inadmitió la solicitud de revisión de oficio instada “por carecer manifiestamente de fundamento al no determinarse por el interesado qué trámite esencial del procedimiento se ha omitido, las consecuencias producidas por tal omisión en la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido.”

14.- La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona de 4 de enero de 2019, resolutoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por don... contra la anterior Resolución de Alcaldía, precisa que el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo contiene toda una regulación del procedimiento a seguir en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que, “como la propia Administración ha reconocido, no se ha seguido en el caso que nos ocupa”, señalando que se han obviado “todos los trámites previstos por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, causando, como no puede ser de otra manera, indefensión al hoy recurrente, quien se ha visto privado de la posibilidad de proponer prueba, de poder formular alegaciones, etc” y de intervenir en dicho procedimiento “precisamente por concurrir una suerte de prejudicialidad penal, en virtud de la cual, oportunamente, quedó suspendido el procedimiento, pero que, a nadie se le escapa, es enjuiciada con arreglo a unos parámetros distintos a los que se manejan en el ámbito administrativo. Es decir, que el hecho de que el Ayuntamiento haya quedado exonerado de responsabilidad en el ámbito penal en nada obsta a que, una vez firmes las resoluciones que así lo declaren, se vuelva a activar la vía administrativa, mediante la oportuna tramitación, con arreglo al procedimiento legalmente establecido, de la demanda de responsabilidad patrimonial. Por todo ello, y

sin perjuicio de cual vaya a ser la resolución que finalmente se dicte, entiendo que se han prescindido no de uno, sino de todos los trámites legalmente establecidos, sin ofrecer la más mínima justificación o explicación a dicha forma de proceder, y por tanto, siguiendo la anterior doctrina enunciada del Tribunal Supremo, entiendo que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) LRJPAC, y por lo tanto, procede estimar el recurso interpuesto, al entender que la resolución recurrida es susceptible de ser objeto del procedimiento de revisión de oficio”.

Conforme al fallo de la Sentencia, se declaró la nulidad de la Resolución de la Alcaldía recurrida, condenándose al Ayuntamiento de Pamplona a continuar la tramitación del procedimiento de revisión de oficio instado frente a la Resolución municipal de 13 de agosto de 2015.

15.- La Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona de 5 de abril de 2019, a la vista de la Sentencia dictada resolvió dejar sin efecto la anterior Resolución de la misma Alcaldía de 15 de mayo de 2018, retrotraer las actuaciones e iniciar el procedimiento de revisión de oficio, otorgar un plazo de alegaciones a los interesados y recabar el oportuno dictamen del Consejo de Navarra.

16.- Durante el plazo concedido al efecto, el señor... interesó lo ya manifestado en su anterior escrito de fecha 11 de abril de 2018 y por parte de “...” se consideró que procedía la inadmisión de la revisión de oficio.

17.- Tal y como hemos indicado, con fecha de 18 de octubre de 2019, se solicitó por este Consejo el complemento del expediente remitido y, en particular, el informe jurídico sobre la procedencia o improcedencia de la revisión de oficio y la correspondiente propuesta de resolución, enviándose por el Ayuntamiento, nuevamente, el informe jurídico de 10 de marzo de 2018 y la Resolución de la Alcaldía de 13 de agosto de 2015.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Pamplona, somete a dictamen de este Consejo la revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía de ese Ayuntamiento de 13 de agosto de 2015, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la anterior Resolución de la misma Alcaldía de 29 de mayo de 2015, desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por don... por daños sufridos en el chupinazo del día 6 de julio de 2010.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo” [artículo 14.1.j)] y que los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 15.2).

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos lleva al artículo 106.1 de la LPACAP, a cuyo tenor “las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta, que, además, el precepto legal exige que sea favorable.

## **II.2ª. Marco jurídico de aplicación**

Como resulta de los antecedentes, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona de 13 de agosto de 2015, solicitada el 11 de abril de 2018 por el interesado y que, tras su inicial inadmisión por la Resolución de la misma Alcaldía de 15 de mayo de 2018, debe seguir tramitándose conforme a lo

señalado por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona de 4 de enero de 2019.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL) atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos [artículo 4.1.g)] y dispone que “las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común” (artículo 53).

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común debe entenderse realizada a la LRJ-PAC, en particular en este caso al artículo 102.1 y, en la actualidad, a la LPACAP (artículo 106).

Por otro lado, la regulación sustantiva de aplicación al asunto considerado es la relativa a la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública vigente en el momento en el que se adoptó la Resolución de cuya revisión se trata, constituida por la LRJ-PAC y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

### **II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio**

El artículo 106 de la LPACAP no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por iniciativa propia o a solicitud de interesado y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1). Asimismo, su apartado 5 dispone que “cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo”.

Como señalamos en los dictámenes 4/2012, 24/2017 y 53/2017, entre otros, “este Consejo, en sintonía con la posición mantenida por el Consejo

de Estado, viene recordando reiteradamente que la competencia para la resolución de los expedientes de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho adoptados por los diferentes órganos de las Corporaciones Locales corresponde al Pleno de la entidad”.

En el presente caso, la entidad local consultante acordó, en el procedimiento de revisión de oficio reiniciado el 5 de abril de 2019, tras el dictado de la Sentencia de 4 de enero de 2019, retrotraer las actuaciones e iniciar el procedimiento correspondiente, en el que se ha dado audiencia a los interesados, y se ha terminado elevando a este Consejo como propuesta de resolución la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona de 29 de mayo de 2015, de desestimación de la reclamación de indemnización formulada, confirmada por la posterior Resolución de la misma Alcaldía de 13 de agosto de 2015, que es la que precisamente constituye el objeto de la revisión de oficio, por lo que ha de entenderse, a falta de mayores concreciones en la documentación complementaria remitida por el Ayuntamiento, que se considera por su parte que procede la desestimación de la revisión de oficio, al volver a remitirse la Resolución la Alcaldía de 13 de agosto de 2015 y el informe jurídico de 10 de marzo de 2018.

#### **II.4ª. Procedencia de la revisión de oficio**

Debe recordar este Consejo que, como ha dicho en anteriores ocasiones, la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso. Así pues, la potestad de revisión de oficio de los actos propios tiene carácter excepcional y requiere, por ello, una ponderación estricta del vicio considerado, lo que exige que la propuesta de resolución indique, justificándolo, en qué supuesto de nulidad de pleno derecho se ha incurrido al adoptar la resolución sometida a revisión de oficio.

La causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la LPACAP se refiere a los actos en los que se haya obviado total y absolutamente el procedimiento establecido. Concorre, por tanto, este motivo de nulidad

cuando el acto administrativo se adopta con total y absoluta falta de procedimiento, por carecerse de la más elemental base procedimental que ha de seguir el proceso de producción del acto o bien de seguirse un procedimiento totalmente distinto al que en Derecho corresponda. No se trata, por tanto, de cualquier incumplimiento de las formas procedimentales, sino de la omisión por entero del procedimiento, lo que aparece cuando no se aprecia la existencia de los eslabones o pasos formales imprescindibles para su terminación con la adopción del acto, entrañando tales omisiones efectos determinantes e insalvables sobre el acto administrativo. Asimismo, concurre dicho motivo de nulidad en los casos en que, existiendo algunos trámites, el procedimiento carece de un requisito que, dada su esencialidad o trascendencia, es inexcusable para apreciar la identidad del procedimiento o asegurar los derechos de los administrados.

Para determinar en el caso presente si concurre ese vicio de nulidad absoluta hemos de acudir, necesariamente, a lo señalado al respecto por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona de 4 de enero de 2019, conforme a la cual se han obviado “todos los trámites previstos por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, causando, como no puede ser de otra manera, indefensión al hoy recurrente, quien se ha visto privado de la posibilidad de proponer prueba, de poder formular alegaciones, etc”, y entendiéndose que “se han prescindido no de uno, sino de todos los trámites legalmente establecidos, sin ofrecer la más mínima justificación o explicación a dicha forma de proceder, y por tanto, siguiendo la anterior doctrina enunciada del Tribunal Supremo, entiendo que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) LRJPAC”.

Ante tan clara y contundente declaración de la Sentencia dictada, que no sólo considera que no había motivos para la inadmisión de la solicitud de revisión por carencia manifiesta de fundamento, sino que entiende “que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) LRJPAC”, resulta sumamente difícil sostener que nos encontramos ante un supuesto en el que no procede tal declaración de nulidad.

Debe significarse en este sentido, tal y como señala el artículo 222.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC), de aplicación supletoria a la jurisdicción contencioso-administrativa según precisa la disposición adicional primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), que “lo resuelto con fuerza de cosa juzgada en la sentencia firme que haya puesto fin a un proceso vinculará al tribunal de un proceso posterior cuando en éste aparezca como antecedente lógico de lo que sea su objeto, siempre que los litigantes de ambos procesos sean los mismos o la cosa juzgada se extienda a ellos por disposición legal”.

Sobre esta cuestión se ha manifestado recientemente el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de enero de 2018 (recurso 2908/2016), conforme a la cual:

“Los principios de igualdad jurídica y de legalidad en materia procesal impiden desconocer o reabrir el análisis de lo ya resuelto por sentencia firme, efecto que no sólo se produciría con el desconocimiento por un órgano judicial de lo resuelto por otro en supuestos en que concurren las identidades de la cosa juzgada, sino también cuando se elude lo resuelto por sentencia firme en el marco de procesos que examinan cuestiones que guardan una estrecha dependencia, aunque no sea posible apreciar el efecto de la cosa juzgada (Sentencias del Tribunal Constitucional 182/1994, 171/1991, 207/1989 ó 58/1988). No se trata, decíamos en aquellas sentencias, de una cuestión que afecte a la libertad interpretativa de los órganos jurisdiccionales, sino de salvaguardar la eficacia de una resolución judicial que, habiendo ganado firmeza, ha conformado la realidad jurídica de una forma cualificada que no puede desconocerse por otros órganos juzgadores ni reducir a la nada la propia eficacia de aquélla. La intangibilidad de lo decidido en una resolución judicial firme, fuera de los casos legalmente establecidos, es, pues, un efecto íntimamente conectado con la efectividad de la tutela judicial, tal como se consagra en el artículo 24.1 de la Constitución, de suerte que éste es también desconocido cuando aquélla lo es, siempre y cuando el órgano jurisdiccional conociese la existencia de la resolución judicial firme que tan profundamente afecta a lo que haya de ser resuelto. No estamos, por tanto, ante una controversia pasada en autoridad de cosa juzgada sino frente a un conflicto al que la jurisdicción ha dado una respuesta, que no cabe desconocer ahora, de modo que todas las razones y argumentos, ya expresados para solucionarlo, han de ser reproducidos en cuanto guarden relación con los esgrimidos en este recurso de casación»”.

Se añade, más adelante por la misma Sentencia con relación a lo dispuesto por el apartado 4 del artículo 222 de la LEC que “declara el efecto vinculante de lo resuelto en el proceso anterior cuando aparezca como antecedente lógico de lo que sea objeto del segundo pleito. Esto es, como se ha expresado, que la cosa juzgada material presupone la firmeza de la sentencia que resuelve el fondo de la controversia y produce dos clases de efectos: uno negativo o preclusivo -y que hay que referir a que impide plantear un nuevo proceso sobre asunto ya resuelto-, y otro positivo (vinculante o prejudicial) -y opera en el sentido de no poder decidirse en proceso ulterior un tema o punto litigioso de manera distinta o contraria a como ya ha sido resuelto por sentencia firme en pleito precedente-, con lo que cabe en otra contienda invocar cosa juzgada para que sirva de base o punto de partida a la correspondiente sentencia. Es decir, que mediante este efecto se crea una premisa que vincula a lo que se resuelva en la resolución judicial de futuro, al desplegar su eficacia en el juicio siguiente. Para concluir, y en relación con lo anterior, debe recordarse que, en relación a las identidades señaladas para que opere la cosa juzgada, las mismas solo son exigidas en lo que hace a su función de efecto negativo, bastando en cuanto al efecto positivo previsto en el artículo 222.4 de la LEC con que, sin necesidad de que se dé una identidad absoluta de todos los componentes, lo resuelto en un proceso por sentencia firme actúe en otro posterior como antecedente lógico de lo que sea su objeto. La jurisprudencia no exige que el pleito nuevo sea una reproducción exacta de otro precedente para aplicar la presunción legal, pues no es necesario que la identidad se produzca respecto de todos los componentes de los dos proceso, sino que, aunque en alguno de ellos no concurra la más perfecta igualdad, es bastante con que se produzca una declaración precedente que actúe como elemento condicionante y prejudicial de la resolución que ha de dictarse en el nuevo juicio (en este sentido, por ejemplo, STS 29 de septiembre de 1994, recordada por la más reciente de 9 de marzo de 2007 (RCUD 1968/2005))”.

Esto, unido a la circunstancia de que, efectivamente, se privó al reclamante de la posibilidad de formular alegaciones y de proponer prueba, no siguiéndose los trámites a que se refería el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, y en la actualidad los preceptos reguladores del procedimiento



administrativo común contenidos en la LAPACAP, específicamente los referidos al trámite de audiencia (artículo 82) y prueba (artículo 77), hace que nuestro dictamen resulte favorable a la revisión de oficio, debiendo dilucidarse la concreta cuestión de la procedencia o improcedencia de la indemnización solicitada en el expediente de responsabilidad patrimonial que al efecto se tramite.

### **III. CONCLUSIÓN**

Este Consejo de Navarra considera que procede la declaración de nulidad de la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona de 13 de agosto de 2015, con extensión de sus efectos, también, a la anterior Resolución de la misma Alcaldía de 29 de mayo de 2015, de la que trae causa.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.