

Expediente: 11/2013

Objeto: Revisión de oficio de decisión del Jefe de la Policía Municipal sobre mantenimiento de vehículos.

Dictamen: 13/2013, de 30 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de abril de 2013,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente doña María Asunción Erice Echegaray,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

La Presidenta del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 12 de marzo 2013, traslada, conforme al artículo 19.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, (en adelante, LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Ayuntamiento de Barañáin, en relación con la revisión de oficio, instada a solicitud de parte interesada, de la decisión, de fecha 26 de agosto de 2011, del Jefe de la Policía Municipal y de la Concejala de Protección Ciudadana de dicho Ayuntamiento, relativa al control y mantenimiento de los vehículos de la Policía Municipal, y de la orden del citado Jefe de la Policía Municipal, de 26 de octubre del mismo año, sobre protocolo de utilización de los vehículos de dicha Policía.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Barañáin se acompaña el expediente instruido por dicho ente local, que incluye la

propuesta de resolución denegatoria de la petición -instada a solicitud de parte interesada- de declaración de oficio de la nulidad de las referidas decisiones, por entenderse por la entidad local que las mismas no incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes:

Primero.- Con fecha 22 de octubre de 2012, tiene entrada en el Ayuntamiento de Barañáin un escrito, suscrito por dos delegados de personal de dicho Ayuntamiento, por el que se solicita la revisión de oficio, al amparo de lo establecido en el artículo 102 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), de la decisión, de fecha 26 de agosto de 2011, del Jefe de la Policía Municipal y de la Concejala de Protección Ciudadana de dicho Ayuntamiento, relativa al control y mantenimiento de los vehículos de la Policía Municipal (por la que se encomienda al Cabo D-09 de la Policía Municipal el control y mantenimiento de los vehículos policiales y se establece, por esta tarea, una “compensación de 4 horas semanales -en tiempo-“), y de la orden del citado Jefe de la Policía Municipal, de 26 de octubre del mismo año, sobre protocolo de utilización de los vehículos de dicha Policía.

Se aduce expresamente en el escrito referido que el citado artículo 102 de la LRJ-PAC establece en su número 1 que la petición de revisión de oficio de los actos nulos puede hacerse “a solicitud de interesado”.

Segundo.- La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Barañáin, mediante acuerdo de fecha 21 de diciembre de 2012, acordó, en síntesis, incoar el procedimiento de revisión de oficio instado, dar audiencia en el expediente a los peticionarios y solicitar a Secretaría municipal la emisión de un informe al respecto.

Tercero.- Con fecha 8 de enero de 2013, el Jefe de la Policía Municipal de dicho Ayuntamiento emitió informe en el que se concluía que “no concurriendo motivo de nulidad alguna, la solicitud carece de justificación objetiva para la iniciación de cualquier procedimiento de revisión de oficio de las órdenes citadas *ut supra*”.

Cuarto.- Igualmente, con fecha 13 de febrero de 2013, el Secretario del Ayuntamiento informó que “por más que son respetables los argumentos esgrimidos en la solicitud de los interesados, considero que no cabe apreciar los motivos de nulidad a que hacen referencia en su escrito de 22 de octubre de 2012”.

Quinto.- La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Barañáin, en sesión celebrada el 25 de febrero de 2013, aprobó una propuesta de acuerdo decidiendo desestimar, por las razones en ella consignadas, la solicitud de revisión de oficio, solicitar al Consejo de Navarra la emisión de dictamen, suspender el plazo legal máximo para resolver y notificar y dar traslado de dicha propuesta de acuerdo a los interesados.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Barañáin, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio, instada a solicitud de parte interesada, de la decisión, de fecha 26 de agosto de 2011, del Jefe de la Policía Municipal y de la Concejala de Protección Ciudadana de dicho Ayuntamiento, relativa al control y mantenimiento de los vehículos de la Policía Municipal, y de la orden del citado Jefe de la Policía Municipal, de 26 de octubre de 2011, sobre protocolo de utilización de los vehículos de dicha Policía.

La entidad local, con base en las invocaciones realizadas por los peticionarios, justifica la procedencia y preceptividad de nuestro dictamen en

el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, relativo a la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos.

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” [artículos 16.1.j) en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001] y que los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 19.3).

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos lleva al mencionado artículo 102.1 de la LRJ-PAC -en la redacción dada por la Ley 4/1999-, 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 62.1”.

El artículo 102.3 de la citada LRJ-PAC permite al órgano competente para la revisión de oficio inadmitir a trámite, de forma motivada, las solicitudes formuladas por los interesados (y excepcionar la petición de dictamen al órgano consultivo) cuando la petición no se base en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 de dicha ley, carezca manifiestamente de fundamento o cuando se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

El Ayuntamiento de Barañain ha admitido a trámite la solicitud deducida y ha cumplimentado el expediente hasta la petición del presente dictamen a este Consejo de Navarra, pues ha considerado, como se recoge en el acto de incoación del procedimiento, que “no concurre en el presente caso el motivo de inadmisión analizado por no poder emitir, en principio, juicio claro, evidente, notorio y cierto sobre la inexistencia de un motivo de nulidad radical, sin que ello suponga prejuzgar el fondo de la cuestión”.

Seguidamente, instruido el expediente y examinado el fondo del asunto, ha aprobado, y remitido a este Consejo, una propuesta de acuerdo desestimatoria de la petición instada.

En consecuencia, admitida a trámite por el Ayuntamiento la petición de revisión de oficio de los actos señalados e instruido por la entidad local el procedimiento, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta. Y precisaremos que, según el referido artículo 102.1 de la LRJ-PAC, para poder proceder la Administración referida a la revisión de oficio, el dictamen de este órgano consultivo ha de ser favorable.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Como resulta de los antecedentes, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio, promovida a instancia de parte, de la decisión, de fecha 26 de agosto de 2011, del Jefe de la Policía Municipal y de la Concejala de Protección Ciudadana de dicho Ayuntamiento, relativa al control y mantenimiento de los vehículos de la Policía Municipal, y de la orden del citado Jefe de la Policía Municipal, de 26 de octubre de dicho año, sobre protocolo de utilización de los vehículos de dicha Policía.

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN), aplicable a las entidades locales de Navarra, remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29, párrafo primero); añadiendo que aquellos tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29, párrafo segundo).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), modificada -entre otras- por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, 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). Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse, como se ha dicho, realizada a la LRJ-PAC, y, en particular, en este caso, a su artículo 102.1, que apodera a los municipios -en cuanto Administraciones Públicas- para la revisión de oficio de sus actos administrativos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 62.1. En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio de la nulidad de unas decisiones en materia de Policía Municipal adoptadas por una entidad local de Navarra, la normativa de aplicación es, en cuanto al fondo de la revisión de oficio, la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Policías de Navarra (en adelante, LFPN), y, respecto del procedimiento, el artículo 102 de la LRJ-PAC -en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999-, que exige, en los casos referidos, el preceptivo dictamen de este Consejo, que, además, habrá de ser favorable para poder proceder a la revisión solicitada.

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

El artículo 102 de la LRJ-PAC no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos. Sin embargo, teniendo en cuenta la dicción literal de dicho precepto, cabe afirmar: 1º) La posibilidad de que el procedimiento se inicie por iniciativa de la propia Administración o, como aquí acontece, a solicitud del interesado (apartado 1). 2º) En un momento anterior a la propuesta de resolución ha de otorgarse audiencia a los interesados (artículo 84 de la LRJ-PAC), que, además, debe preceder a la solicitud de dictamen de este Consejo. 3º) El artículo 102.5 -en la redacción dada por la Ley 4/1999- fija un plazo de tres meses para resolver el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos, transcurrido el cual se producirá la caducidad del mismo (si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio) o se podrá entender desestimada la petición por silencio administrativo (si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de

interesado). Dicho plazo, conforme al artículo 42.5.c) del mismo texto legal, podrá ser suspendido por el tiempo que medie entre la petición de dictamen y su recepción, sin que en ningún caso exceda de tres meses, si así se acuerda por la Administración que tramita el procedimiento, debiendo comunicarse tanto la petición como la recepción del informe a los interesados. Además, es preciso acompañar a la petición de consulta la pertinente propuesta de resolución (artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra).

En el presente caso, ha de advertirse que el órgano que ha tramitado el procedimiento no es el competente para resolverlo.

Al respecto, este Consejo de Navarra, en el dictamen 3/2012, de 9 de enero, ya señaló que este órgano consultivo, “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”.

Y la posición mencionada del Consejo de Estado se encuentra plasmada, entre otros dictámenes, en el 613/2010, de 27 de mayo, en el que se dice textualmente que “En segundo lugar es preciso destacar que la potestad para la revisión de oficio en las corporaciones locales corresponde, como es doctrina reiterada del Consejo de Estado, al Pleno de la Corporación (dictámenes 1249/93, de 28 de octubre, 1.952/2004/3.323/2003, de 23 de septiembre, 178/95/173/93, de 6 de abril, 249/94, de 24 de marzo, 53.562, de 14 de noviembre de 1989 y 798/2004, de 6 de mayo)”.

Por lo demás, se considera que, en términos generales, se han cumplido los trámites del procedimiento de revisión de oficio, ya que la entidad local consultante acordó la admisión a trámite de la petición y la incoación del procedimiento correspondiente, en el que se ha dado audiencia a los interesados. Seguidamente, emitidos informes por el Jefe de la Policía Municipal y el Secretario del Ayuntamiento sobre el asunto, se ha elevado a este Consejo la oportuna propuesta de resolución, en la que se

contempla, como queda dicho, la desestimación de la petición, por estimarse que lo decidido en los actos referidos no incurre en causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC. Asimismo, se ha acordado la suspensión del plazo para resolver el expediente y notificar la resolución, de acuerdo con el artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Como se ha indicado anteriormente, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC contempla la revisión de oficio de los actos administrativos que incurran en los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 62.1 de la misma Ley, que dice así:

- “1º Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:
- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
 - b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
 - c) Los que tengan un contenido imposible.
 - d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
 - e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
 - f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
 - g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal”.

En el presente caso, los solicitantes consideran que los actos del Ayuntamiento de Barañáin, objeto de revisión de oficio, podrían incardinarse, respectivamente, en las letras b), e) y f) del citado artículo 62.1 de la LRJ-PAC, en el primer caso, o en la letra b) del mismo artículo, en el segundo.

Dos consideraciones preliminares son precisas antes de entrar en el fondo del asunto. De un lado, nuestro análisis ha de ceñirse estrictamente al limitado marco de la revisión de oficio y de la nulidad de pleno derecho; y, de otro, el principio de congruencia y el carácter extraordinario de este

procedimiento imponen que la ponderación de la procedencia de la revisión de oficio haya de ajustarse a los términos señalados en la propuesta de resolución. En efecto, como ha dicho este Consejo en numerosas ocasiones (por ejemplo, dictámenes 23/2008, 6/2006, 41/2002 y 6/2001), la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos y se reserva a aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo, por tanto, ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso.

En el presente caso, cumple examinar, en primer lugar, el contenido de los actos cuya revisión se ha instado.

Pues bien, el primero de ellos es la decisión del Jefe de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Barañáin (a la que, como señala el informe del Secretario municipal, únicamente presta su “conformidad o visto bueno” la Concejala de Protección Ciudadana, dado que, precisaremos, según se señala por los peticionarios, no le ha sido efectuada ninguna delegación de competencias) por la que se resuelve lo siguiente:

“Vista la necesidad de control y mantenimiento de los vehículos que esta Policía tiene para el servicio diario de patrullaje se llega al siguiente acuerdo.

Compensar al cabo... (D-09), por los servicios de control y mantenimiento de los vehículos de Policía Municipal de Barañáin, siendo esta compensación de 4 horas semanales (en tiempo)”.

Y el segundo de ellos es una “orden de Jefatura”, “protocolo de utilización de los vehículos de la Policía Municipal”, en la que, tras disponerse que el responsable del control y mantenimiento de los vehículos es el citado Cabo D-09, se dan instrucciones respecto del modo de utilización y de lavado de tales vehículos (detallando aspectos tales como que de las averías se dará parte al citado cabo, turnos para limpieza por los policías de los vehículos, etc.).

Los peticionarios aducen que el acto primero, por el que se encomienda al citado cabo la tarea de control y mantenimiento de los vehículos, encaja en el supuesto contemplado en el citado artículo 62.1. b),

por cuanto que está dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia. Y explican, en este sentido, de una parte, que el control y mantenimiento de los vehículos no son funciones que deban realizar los policías municipales de Barañáin y, de otra, que la encomienda de esa tarea (que vienen a calificar como la atribución de un puesto de libre designación) corresponde al Alcalde.

Sin embargo, los peticionarios yerran en su planteamiento cuando hacen referencia a la “incompetencia” de los policías municipales en lo relativo a la limpieza de vehículos-, pues la incompetencia, para que determine un supuesto de nulidad de pleno derecho, ha de venir referida, como es claro, a la autoridad de la que emana el acto -la orden, en este caso-, no al destinatario del mismo. En otras palabras, no nos ocupa determinar si es de incumbencia o no de los policías municipales la “materia” del mantenimiento de los vehículos, sino si la encomienda a dicho cabo de esa tarea de mantenimiento se ha dado, lo que sería un supuesto de nulidad, por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia. Y, como tiene dicho este Consejo (dictamen 4/2012, de 9 de enero, entre otros), “en plena concordancia con la doctrina jurisprudencial y del Consejo de Estado, la nulidad por causa de incompetencia del órgano que dictó el acto administrativo queda limitada a los supuestos de incompetencia por razón de la materia o del territorio, supuestos estos en los que reviste la gravedad suficiente para ser calificada de “manifiesta”, apareciendo de modo evidente, ostensible, palmario e indudable”.

El Consejo de Estado, en dictamen 981/2005, de 28 de julio, ha declarado que:

“Como ya se señalara en otros dictámenes de modo reiterado (entre ellos el 1.247/2002, de 30 de mayo de 2002), viene considerando el Consejo que un acto se dicta "por órgano manifiestamente incompetente" cuando ese órgano invade, de manera ostensible y grave, las atribuciones que corresponden a otra Administración. La nulidad de pleno derecho por incompetencia manifiesta exige, para ser apreciada, que sea "notoria y clara y que vaya acompañada de un nivel de gravedad jurídica proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración" (dictamen 49.565).

De ahí que se haya estimado existente en determinados supuestos notorios y graves de incompetencia material o territorial o de evidente ausencia del presupuesto fáctico atributivo de la competencia.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo, considerando que sólo la incompetencia material o territorial puede acarrear la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo y señalando que la expresión "manifiestamente incompetente" significa evidencia y rotundidad; es decir, que de forma clara y notoria el órgano administrativo carezca de toda competencia respecto de una determinada materia (entre otras, Sentencias de 15 de junio de 1981 y de 24 de febrero de 1989)".

Pues bien, aun careciendo el Ayuntamiento de Barañain del preceptivo Reglamento de organización de la Policía local, lo cierto es que no puede afirmarse (y ni tan siquiera lo apuntan los peticionarios) que el Jefe de la Policía Municipal de tal localidad carezca de forma ostensible y evidente de competencia al respecto de la organización de los servicios de control y mantenimiento de vehículos de dicha Policía. Más bien diríamos que, por el contrario, dispone la citada LFPN, en su artículo 5.b), que los Cuerpos de dichas Policías "Contarán con una cadena de mando claramente definida". Seguidamente se hace referencia, en dicho precepto, a los "niveles de jerarquía". Y el artículo 6.1 del mismo texto legal establece que "Los Cuerpos de la Policía de Navarra se organizarán en: a) El cargo de Jefe del Cuerpo. b) Todos o alguno de los empleos siguientes: Comisario Principal, Comisario, Inspector, Subinspector, Cabo y Policía". Así pues, se desprende de ello que es consustancial a los Cuerpos de Policía de Navarra, entre los que se incluye el Cuerpo de Policía Local [artículo 2.d) de dicha Ley Foral], la existencia de una organización jerárquica, en cuya cúspide se encuentra el Jefe de la Policía Local. Y, en consecuencia, compete a dicho cargo el dictado de órdenes de servicio que hagan efectiva la referida "cadena de mando", pudiendo abarcar dichas órdenes de servicio, como es lógico, todos los aspectos del desarrollo de la función policial (incluido el control y mantenimiento de los vehículos de tal Cuerpo).

Asimismo ha de decirse que la encomienda de dicha tarea de control al referido cabo y la "compensación" en tiempo (cuatro horas semanales) por esa tarea no supone ninguna atribución de un puesto de libre designación

(que, según las tesis de los peticionarios, correspondería al Alcalde). Dicha encomienda, cuyos matices seguidamente señalaremos, no es sino ejercicio de las facultades de organización del servicio que a tal Jefe de la Policía Municipal compete (constituyendo, reiteramos, la firma de la Concejala de Protección Ciudadana, como el Secretario del Ayuntamiento advierte expresamente, un mero visto bueno de la decisión del Jefe de la Policía Municipal).

Y es que la encomienda de dicha tarea de control al referido cabo y la “compensación” en tiempo (cuatro horas semanales) por esa tarea no es sino un modo de organizar el trabajo del mencionado cabo. La compensación no es, como parecen entender los peticionarios de la revisión, una retribución añadida o un ascenso para dicho funcionario, sino una explicitación de cuánto tiempo, dentro de la jornada laboral, se imputa a dicha tarea.

Así pues, sintetizando, no se estima que el Jefe de la Policía Municipal carezca manifiestamente de competencia por razón de la materia para dictar la encomienda referida al mencionado Cabo D-09.

Y tampoco se estima, siguiendo con el referido primer acto, que el mismo se haya dictado “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

Sobre ese particular, este Consejo de Navarra ya ha señalado en su dictamen 15/2012, de 22 de marzo, entre otros, que “esta causa de nulidad se produce 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 por seguirse un procedimiento totalmente distinto al que en Derecho corresponda. No se trata 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”.

En el caso que nos ocupa, la invocada falta de motivación de la decisión o de la expresión de los recursos procedentes contra la misma no significa, en absoluto, que se haya prescindido, en los términos expuestos, “total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

Tampoco se considera que la encomienda de funciones al cabo referido suponga un “nombramiento” efectuado al margen del procedimiento legalmente establecido. Como ya se ha explicado, tal encomienda no supone un ascenso (lo que requeriría, sí, un procedimiento con arreglo a los principios de mérito y capacidad), sino una mera adjudicación o distribución de tareas entre los funcionarios de la Policía Municipal de Barañáin. Y tampoco se trata la referida “compensación” de un incremento de retribuciones adoptado al margen del procedimiento legalmente establecido (por razón, según se aduce, de no haber sido negociado tal retribución con la representación de los funcionarios).

En relación con la invocación de incurrirse en causa de nulidad por tratarse la orden de servicio dada al Cabo D-09 de un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico por el que “se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición” [artículo 62.1.f) de la citada ley] ha de decirse, de entrada, que para la concurrencia de esta concreta causa de nulidad no basta la infracción del ordenamiento, sino que, además, es precisa la carencia de los requisitos esenciales para la adquisición de las facultades o derechos. Como ya declaramos en nuestro dictamen 57/2005, de 1 de diciembre, en cuanto a la consideración de qué elementos han de ser calificados de esenciales o no para la posible aplicabilidad del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, “ha de partirse de la distinción entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, ya que no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de esenciales. El carácter esencial es un concepto jurídico indeterminado, pero determinable teniendo en cuenta las

circunstancias de cada supuesto, referido a las condiciones relevantes e inexcusables, cuya falta impide la generación de la facultad o derecho; se refiere a una infracción cualificada, cuando el acto se funda en hechos o requisitos inexistentes o inadecuados para la adquisición de las facultades o derechos, es decir, cuando faltan los requisitos determinantes o sustanciales para el nacimiento mismo de la situación o derecho”. Así pues, la falta de los requisitos esenciales sólo puede apreciarse en los casos extremos de ausencia de un presupuesto inherente a la estructura misma del acto, sin el cual éste carecería absolutamente de base.

No puede, en absoluto, afirmarse válidamente, como hacen los peticionarios de la revisión, que el mencionado cabo carezca de “los requisitos esenciales” para adquirir el derecho (que al mismo tiempo, precisaremos, es un deber) de realizar las tareas encomendadas, dedicando a tal cometido cuatro horas semanales. Que ese tiempo se estime excesivo por los peticionarios, que no se precise de qué modo se va a articular la “compensación” horaria, que las funciones encomendadas no aparezcan detalladas con precisión, que se considere tal encomienda una “ventaja” o “trato de favor” para el funcionario afectado, por cuanto que no va a realizar en ese tiempo unas tareas más peligrosas, o que, a la postre, dicho trabajo encomendado se vaya a concretar tan sólo en supervisar a otros policías municipales, que son los que verdaderamente van a realizar de modo efectivo la tarea, no implica que dicho cabo carezca de “los requisitos esenciales” para adquirir el derecho a realizar las tareas encomendadas en el modo prescrito.

Así pues, se considera que el primer acto examinado no incurre en ninguna de las causas de nulidad de pleno derecho invocadas por los peticionarios de la revisión.

Y, por lo que respecta al segundo acto enjuiciado, la “orden de Jefatura”, “protocolo de utilización de los vehículos de Policía Municipal”, alegan los solicitantes de la revisión de oficio que el mismo está dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia. Y explican, en este sentido, en síntesis, que entre las funciones de los Policías

Municipales no se encuentran las de mantenimiento y lavado de coches, que las califican de funciones “auxiliares o subalternas”. Y concluyen, en este sentido, que “el Jefe de la Policía Municipal no puede regular u ordenar la realización de unas funciones que no están atribuidas a la Policía, en razón de materia”.

Sin embargo, como ya se ha explicado con anterioridad, con independencia de los matices que la cuestión, en relación con la categoría funcional de las funciones reguladas, plantee, es claro que no existe una incompetencia, con las características señaladas de ser manifiesta, notoria y patente, del Jefe de la Policía Municipal para dictar un protocolo de mantenimiento y lavado de coches de la Policía. Por el contrario, como explica el Secretario municipal en su informe, dicha limpieza somera interior de los vehículos y la limpieza exterior, mediante el paso por el túnel de lavado, se ha venido realizando por los Agentes de la Policía Municipal. Y puede afirmarse, pues, en palabras de tal informe, que el hecho de que “el Jefe de la Policía Municipal dicte una orden de estas características no parece que resulte extraña al ámbito de competencias que le son propias dentro de la obligación de velar, al igual que el resto de los miembros de la Policía Local, por el adecuado estado de conservación de los elementos y material que utiliza dicho cuerpo para el cumplimiento de su cometido”. A mayor abundamiento, debe señalarse que el artículo 59.5 de la citada LFPN considera como falta leve “el mal uso o descuido en la conservación de los locales, instalaciones, vehículos, materiales, documentación y demás elementos de los servicios, así como el incumplimiento de las normas dadas en esta materia (...)” y el artículo 53.1.a) de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establece, entre las funciones de las Policías locales, la custodia de las instalaciones de las corporaciones locales.

Así pues, se estima que la orden-protocolo del Jefe de la Policía Municipal de Barañáin, relativa a la utilización de los vehículos policiales, tampoco incurre en la causa de nulidad de pleno derecho invocada por los peticionarios de la revisión.

En consecuencia, se estima que no procede la revisión de oficio de ninguna de las referidas decisiones.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no procede la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho de la decisión, de fecha 26 de agosto de 2011, del Jefe de la Policía Municipal y de la Concejala de Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Barañáin, relativa al control y mantenimiento de los vehículos de la Policía Municipal, ni de la orden del citado Jefe de la Policía Municipal, de 26 de octubre del mismo año, sobre protocolo de utilización de los vehículos de dicha Policía, en los términos del presente dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.