

Expediente: 31/2018

Objeto: Revisión de oficio y declaración de nulidad de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública.

Dictamen: 30/2018, de 24 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de septiembre de 2018,

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 M^a Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 24 de julio de 2018 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral 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 (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el proyecto de Orden Foral por la que se revisa de oficio y se declara la nulidad de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, relativa a la confección de una lista de aspirantes de Auxiliar de Policía Local.

A la petición de dictamen se acompaña el expediente de revisión de oficio remitido a este Consejo por el Departamento de Presidencia, Función

Pública, Interior y Justicia, tramitado a tal efecto.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación recibida en el Consejo de Navarra resultan los siguientes hechos relevantes:

1.-El Pleno de Ayuntamiento de Tafalla-Tafallako Udala, en sesión ordinaria celebrada el 30 de junio de 2009, acordó encomendar a la Dirección General de Interior del Gobierno de Navarra, por razones de eficacia, la realización de un procedimiento de selección, mediante la convocatoria unificada por el sistema de oposición, de un plaza de Policía para el Cuerpo de Policía Local del Ayuntamiento de Tafalla, solicitando al Gobierno de Navarra que aceptara la encomienda de gestión de su convocatoria y procedimiento de selección.

2.- Por Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de Estella-Lizarra Udala, número 330/2009, se encomendó a la Dirección General de Interior del Gobierno de Navarra que aprobara la convocatoria unificada para la provisión, mediante oposición, de tres plazas de Policía para el Cuerpo de Policía Local, dependiente del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, cuyas vacantes estaban previstas en la Plantilla Orgánica de dicho Ayuntamiento. Se rogó al Gobierno de Navarra que aceptara la encomienda de la gestión y se dio traslado de la resolución al Pleno de la Corporación, notificándose el contenido del Decreto de la Alcaldía al Gobierno Foral.

3.- Por la Orden Foral 638/2009, de 6 de agosto, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se aceptó la petición de selección de tres Agentes de Policía Municipal para el Ayuntamiento de Estella y se encomendó a la Gerencia del Instituto Navarro de Administración Pública la confección y aprobación de la correspondiente convocatoria.

Igualmente, por Orden Foral 639/2009, de 6 de agosto, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se aceptó la petición de selección de un Agente de Policía Municipal para el Ayuntamiento de Tafalla, encomendándose a la Gerencia del Instituto Navarro de Administración

Pública la confección y aprobación de la correspondiente convocatoria.

4.- Por Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, se aprobó la convocatoria para la provisión, mediante oposición, de 115 plazas de Policía con destino a distintos Cuerpos de Policía de Navarra y la confección de una lista de aspirantes a Auxiliar de Policía Local. Esta convocatoria fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra, número 100, el 14 de agosto de 2009.

En la Base primera de esa Resolución, "Objeto de la convocatoria", se indicó literalmente que:

"1.1. Es objeto de la presente convocatoria la provisión, mediante oposición, de 3 plazas de Policía Municipal para el Ayuntamiento de Estella, 1 plaza de Policía Municipal para el Ayuntamiento de Tafalla y 111 plazas de Policía Foral para el Gobierno de Navarra, distribuidas en los siguientes turnos:

a) Ayuntamiento de Estella:

-Turno libre: 1.

-Turno restringido a personal del propio Ayuntamiento: 2.

b) Ayuntamiento de Tafalla:

-Turno libre: 1.

c) Gobierno de Navarra:

-Turno libre: 111.

Si alguna de las vacantes del turno de promoción quedase desierta por no haber obtenido los aspirantes la puntuación mínima exigida para la superación de las pruebas selectivas, se acumularán a las del turno libre que corresponda.

De la misma forma, si en el turno de promoción resultan más aspirantes aprobados que el número de vacantes, los aprobados sin plaza de este turno optarán a las vacantes de turno libre en estricta concurrencia con los aspirantes de dicho turno, de acuerdo con la puntuación total obtenida sumando las puntuaciones de la prueba de conocimientos, pruebas físicas y de las pruebas psicotécnicas, de mayor a menor.

1.2. También es objeto de la presente convocatoria constituir, con los aspirantes que no obtengan plaza en el procedimiento selectivo de ingreso, una relación de 115 aspirantes a la contratación temporal,

conforme a lo dispuesto en la base 10 de esta convocatoria, para desempeñar funciones de auxiliar de Policía Local, para cubrir necesidades que se produzcan en los Ayuntamientos que cuenten con Cuerpo de Policía Local.”

Por su parte, en la Base décima de esta Resolución 130/2009, de 14 de agosto, se reguló el régimen de la “Lista de Auxiliares de Policía Local”. En ella se autorizaba la confección de una lista de aspirantes a la contratación como Auxiliar de Policía Local, con aquellos aspirantes que hubieran superado las pruebas a), b) y c) previstas en la base 7.4.1, con los límites establecidos en la base 1.2, que no hubieran obtenido plaza de policía, agente o agente municipal, y manifestaran su voluntariedad para realizar un curso de habilitación de auxiliar de policía local que sería impartido por la Escuela de Seguridad de Navarra.

La base 10.4, apartado a), de esta Resolución señala expresamente que: “Los aspirantes aprobados podrán ser llamados, de acuerdo con las necesidades que se produzcan en los Ayuntamientos que cuenten con Cuerpo de Policía Local y así lo soliciten, de conformidad con lo establecido en las bases de esta convocatoria y demás normativa de aplicación”.

5.- Por Resolución 174/2017, de 19 de junio, del Director General de Interior, se aprobó la convocatoria para la constitución, a través de pruebas selectivas, de listas de aspirantes al desempeño, mediante contratación temporal, del puesto de trabajo de Auxiliar de Policía Local, en orden a la cobertura de las necesidades que se produzcan en los Ayuntamientos que cuente con Policía Local propia, Cuerpo de Aguaciles o Agentes Municipales o aquellas entidades donde no existiendo Policía Local propia esté prevista su creación. Esta convocatoria fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra, número 140, de 20 de julio de 2017.

En la Base 10 de la Resolución 174/2017, de 19 de junio, “Relaciones de aprobados”, se disponía que:

“Finalizado el curso de habilitación, el Tribunal Calificador hará pública la relación de aprobados, por orden de puntuación total obtenida en la Primera Fase del proceso selectivo, y la remitirá al Director General de Interior para su aprobación, junto con el expediente completo del

proceso.

En las listas de contratación figurarán separadamente los aspirantes que hayan realizado y superado el curso como consecuencia de la aplicación de la base 10.^a de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, por la que se aprobó la convocatoria para la provisión, mediante oposición, de 115 plazas de Policía con destino a distintos Cuerpos de Policía de Navarra y la confección de una lista de aspirantes a Auxiliar de Policía Local, por el orden de la puntuación que obtuvieron en aquel procedimiento, y los aspirantes que hayan tomado parte en las pruebas de la presente convocatoria”.

Por su parte, la Base 11 de la Resolución 174/2017, de 19 de junio, titulada “Llamamiento, renunciaciones y exclusiones”, estableció que:

“La gestión de las listas de contratación en cuanto a llamamientos, renunciaciones y exclusiones se regirá por lo dispuesto en la Orden Foral 814/2010, de 31 de diciembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se aprueban normas de gestión de la contratación temporal, y será llevada a cabo por la Sección de Coordinación de Seguridad del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad de la Dirección General de Interior.

A efectos de lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado anterior, el llamamiento de los aspirantes se realizará de forma alternativa, comenzando por el primero de los provenientes de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, por la que se aprobó la convocatoria para la provisión, mediante oposición, de 115 plazas de Policía con destino a distintos Cuerpos de Policía de Navarra y la confección de una lista de aspirantes a Auxiliar de Policía Local, y siguiendo por el primero de los provenientes de la presente convocatoria, y así sucesivamente, mientras existan aspirantes en los dos apartados de la lista.

Será responsabilidad exclusiva de las personas interesadas el mantener actualizadas en todo momento sus vías de contacto, en atención a los llamamientos que puedan producirse”.

6.- Por la Orden Foral 218E/2017, de 29 de diciembre, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, se acumulan y estiman los recursos de alzada interpuestos por don..., en representación del sindicato AFAPNA, don..., en representación del sindicato CSI-F, don..., don..., y don..., frente a la convocatoria para la constitución, a través de pruebas selectivas, de listas de aspirantes al desempeño, mediante

contratación temporal, del puesto de trabajo de Auxiliar de Policía Local, en orden a la cobertura de las necesidades que se produzcan en los Ayuntamientos que cuenten con Policía Local Propia, Cuerpo de Alguaciles o Agentes Municipales o aquellas entidades donde no existiendo Policía Local propia esté prevista su creación. En virtud de la estimación de dichos recursos se declara nula la convocatoria aprobada por la Resolución 174/2017, de 19 de junio.

7.- Mediante Resolución 405/2018, de 21 de febrero, de la Directora General de Función Pública, se incoa el procedimiento de revisión de oficio de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, relativa a la confección de una lista de aspirantes a Auxiliar de Policía Local.

En ella se reseña el contenido referido de la citada base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, señalándose que ésta devino firme en vía administrativa, ya que no consta que se presentara recurso contra la misma. Se indica que, conforme a la información remitida por la Dirección General de Interior, se generó una lista de 30 aspirantes que mostraron su voluntad para realizar el curso de habilitación de Auxiliar de Policía Local, que no fue convocado por la Escuela de Seguridad de Navarra; así como que la Resolución 174/2017, de 19 de junio, se refería expresamente en sus bases novena, décima y undécima a esa lista de aspirantes.

Se apunta que mediante Orden Foral 218E/2017, de 29 de diciembre, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, se declaró nula la convocatoria precitada de la Resolución 174/2017, de 19 de junio, por la estimación de los recursos de alzada, al “haberse aprobado la misma sin que hubiera acuerdo de ninguna Entidad Local solicitando la tramitación de la convocatoria, ni aceptación por parte del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, conforme a lo establecido en el artículo 21 de la Ley Foral 8/2007, de 23 marzo, de las Policías de Navarra”. Y se señala que, revisado el expediente de la convocatoria para la confección de la lista de aspirantes a la contratación temporal como Auxiliar de Policía Local aprobada en la base décima de la Resolución 130/2009, de

14 de agosto, se advierte igualmente en ella un vicio de nulidad de pleno derecho.

Con cita de los artículos 19.1 y 21 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra (en adelante, LFPN) y el artículo 236 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN), se señala que, a la vista del expediente, “los acuerdos de Estella y Tafalla y la consiguiente aceptación por parte del Gobierno de Navarra se refieren exclusivamente a la provisión de plazas de Policía Local, mediante oposición”; y “no consta acuerdo de ninguna otra entidad local de Navarra referido a la convocatoria unificada de una lista de aspirantes a la contratación temporal de Auxiliares de Policía Local”. También se incide en que no figura acto de aceptación por parte del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior conforme al artículo 21 LFPN. En virtud de todo ello, se entiende que concurre la causa de nulidad del artículo 47.1, en relación con el artículo 106.1, de la Ley 29/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), considerándose que la aprobación de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, es un acto dictado por órgano manifiestamente incompetente, que se adoptó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

A los efectos del artículo 110 LPACAP, se señala que aun cuando han transcurrido ocho años y medio desde la publicación de la convocatoria, todavía no se ha culminado el proceso de selección previsto en la precitada base décima, puesto que los aspirantes no han sido convocados al curso de formación que tendría que impartir la Escuela de Seguridad de Navarra. Se reconoce, además, a la Dirección de Función Pública la competencia para la incoación de este procedimiento, conforme al artículo 53 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN).

En esta Resolución 405/2018, de 21 de febrero, de la Directora General de Función Pública, se dispone proponer a la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia la suspensión del proceso selectivo

convocado por la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, en tanto no se resuelva el procedimiento de revisión de oficio, así como su notificación a todos los interesados y concesión a éstos de un plazo de audiencia por periodo de quince días para que puedan formular alegaciones.

8.- Por Orden Foral 30/2018, de 2 de marzo, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, se suspende la tramitación del proceso selectivo convocado en virtud de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, relativa a la confección de una lista de aspirantes a Auxiliar de Policía Local, mientras se resuelve el procedimiento de revisión de oficio.

9.- La Resolución 405/2018, de 21 de febrero, de la Directora General de Función Pública y la Orden Foral 30/2018, de 2 de marzo, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, fueron notificadas a los interesados de forma individual. Ante la falta de recepción de la misma por seis aspirantes, se procedió a su publicación mediante edicto en el Boletín Oficial del Estado, número 98, de 23 de abril de 2018.

10.- Con fecha 28 de marzo y 10 de abril de 2018, presentaron sendos escritos de alegaciones don...y don... En dichos escritos se solicita que no se declare la nulidad de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto.

En el primer escrito se indica que la Administración actuante no ha llevado a cabo trámite alguno para cumplir lo previsto en la propia convocatoria, habiendo transcurrido casi diez años hasta el inicio de la presente revisión de oficio. También se señala que, del defecto puesto de manifiesto en el expediente, no se deriva una nulidad de pleno derecho, pues éste es subsanable a posteriori.

Por su parte, el segundo escrito rebate que la aprobación de la base décima de la convocatoria correspondiera a las entidades locales o al menos su solicitud, estimando competente al Instituto Navarro de Administración Pública en virtud de lo dispuesto en los artículos 23.q) y 42 del Decreto Foral

198/2015, de 9 de septiembre; apuntando que el artículo 21 de la LFPN se limita a señalar que la convocatoria de procesos de selección comunes (Policía Municipal, Municipales, Auxiliares) corresponde al “Departamento competente por razón de la materia”. Se aduce, igualmente, que la supuesta ausencia de petición explícita por los Ayuntamientos de la convocatoria relativa a las listas de Auxiliares municipales debe entenderse como un mero defecto formal no invalidante, que no cabe confundir con las causas de nulidad de pleno derecho de los artículos 48.2, 47.1.e y 49 a 52 de la LPACAP. Ello quedaría corroborado por la circunstancia de que las listas que aprueba el Departamento de Interior pueden servir indistintamente para cubrir vacantes o necesidades temporales en cualquier plantilla de Policías Locales de Navarra (artículo 21 LFPN), y resulta incoherente que en ejecución de la misma Resolución 130/2009, de 14 de agosto, origen de la lista pendiente de 2009, se previera el acceso de Policías Locales (funcionarios de carrera) sin que la Administración haya tenido en cuenta para estos últimos los supuestos defectos o los haya considerado inexistentes; no pudiendo por ello ser considerados esos como vicios de nulidad para los contratados en régimen administrativo como Auxiliares de Policía Local. También abunda en que las causas de nulidad, vía revisión de oficio, deben ser objeto de interpretación restrictiva, no procediendo la aplicación del artículo 106 de la LPACAP.

11.- Con fecha 15 de mayo de 2018, emite informe jurídico la Dirección General de Función Pública, en el que se recogen como antecedentes de hecho los descritos con anterioridad.

El informe entiende que procede la revisión de oficio y declaración de nulidad de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, por concurrir los motivos contemplados en el artículo 47.1, apartados b) y e) de LPACAP. Considera que si bien, conforme a los artículos 19.1 y 21 de la LFPN y art. 236 de la LFALN, el Gobierno de Navarra puede realizar la aprobación de un procedimiento de selección de Auxiliares de Policía Local común a varias Entidades Locales de Navarra, para ello precisa que las entidades locales lo soliciten de forma voluntaria mediante el oportuno acuerdo, y medie aceptación del Departamento competente; no habiendo

acontecido esto en el presente caso.

Aduce que la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, aprobó dos convocatorias diferentes: por un lado, una convocatoria para la provisión mediante oposición de 115 plazas de Policía (111 de Policía Foral, 3 de Policía Municipal de Estella y 1 de Policía Municipal de Tafalla); y, por otro, una convocatoria para la constitución de una lista de aspirantes a Auxiliares de Policía Local; no habiéndose transferido por las Entidades Locales para esta última, a diferencia de la primera, la competencia al Departamento correspondiente del Gobierno Foral de acuerdo con lo establecido en la LFPN. Por ello, han de rechazarse las alegaciones realizadas por los interesados en relación con la falta de concurrencia de las precitadas causas de nulidad.

Con cita de la STS 752/ 2017, de 4 de mayo, se niega que concurren circunstancias que limiten la revisión de oficio de conformidad con el art. 110 LPACAP, puesto que, si bien han transcurrido ocho años y medio desde la publicación de la convocatoria que se pretende revisar, la revisión de oficio se ha instado en el plazo de dos meses desde que la Administración ha tenido conocimiento de la existencia del vicio de nulidad. Esta nulidad, se dice, no afecta a la seguridad jurídica generada o a terceros, dado que no se ha culminado el proceso de selección previsto en la base décima, pues no se ha convocado a los aspirantes al curso de formación a impartir por la Escuela de Seguridad de Navarra, que era requisito indispensable para la constitución de la lista de aspirantes a Auxiliar de Policía Local.

El informe concluye proponiendo la revisión de oficio y la declaración de nulidad de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, la remisión del expediente al Consejo de Navarra para la emisión de su dictamen preceptivo y vinculante, conforme al artículo 106 de la LPACAP, y la suspensión del plazo para la resolución del procedimiento.

12.- Por último, se incluye en el expediente la propuesta de Orden Foral de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, por

la que se revisa de oficio y se declara la nulidad de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, relativa a la confección de una lista de aspirantes a Auxiliar de Policía Local, en la que se recoge los antecedentes de hecho y fundamentación jurídica, ya relatada, del Informe de la Dirección General de Función Pública de 15 de mayo de 2018, a fin de justificar la propuesta de resolución; ordenando su notificación a los interesados e indicando que contra esta disposición cabe recurso de alzada en el plazo de un mes ante el Gobierno de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta somete al dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, relativa a la confección de una lista de aspirantes a Auxiliar de Policía Local, por incurrir en las causas de nulidad de pleno Derecho previstas en el artículo 47.1.b) y e) de la LPACAP.

Dispone el artículo 106.1 de la LPACAP que “las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

Por su parte, el artículo 14.1.j) de la LFCN prevé que el Consejo de Navarra deberá 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”. La declaración de nulidad requerirá dictamen previo y favorable del Consejo; disponiendo el artículo 15.1 de la LFCN que “corresponde a la Presidencia de la Comunidad Foral y a la Presidencia del Parlamento de Navarra formular la solicitud de dictamen del Consejo de Navarra”.

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. El marco jurídico de aplicación

Como resulta de los antecedentes indicados, la consulta formulada se plantea respecto de la procedencia de la revisión de oficio promovida por la Resolución 405/2018, de 21 de febrero, de la Directora General de Función Pública, por la que se incoa el procedimiento de revisión de oficio de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, relativa a la confección de una lista de aspirantes a Auxiliar de Policía Local.

La regulación sustantiva de aplicación en este tema se halla referida a los siguientes preceptos.

El artículo 19.1 de la LFPN, relativo a los Auxiliares de Policía Local, que prevé que: “Las entidades locales de Navarra que dispongan de su propio Cuerpo de Policía Local, Cuerpo de alguaciles o agentes municipales o aquellas entidades donde no existiendo Cuerpo se vaya a crear podrán contratar temporalmente personal con la denominación de Auxiliar de Policía Local, en régimen administrativo, para la efectividad del desempeño de sus funciones, cuando ésta se vea afectada por absentismo u otras causas de vacante temporal de los policías que lo integren, por la provisión de vacantes o por necesidades excepcionales o eventuales relacionadas con la seguridad pública”.

El número 4 de ese artículo 19 de la LFPN en el que se dispone que: “No podrá contratarse como auxiliar de Policía Local a quien, con anterioridad a la contratación, no haya obtenido de la Escuela de Seguridad de Navarra una habilitación de Auxiliar de Policía Local expedida al efecto. La escuela sólo concederá esta habilitación a quienes superen las pruebas que establezca al efecto. La obtención de la habilitación podrá tener lugar con motivo de convocatorias públicas específicas realizadas periódicamente por la Escuela o en el transcurso del procedimiento selectivo que promueva la

entidad local”.

Igualmente, es de aplicación el artículo 21 de la LFPN que establece que: “Cuando así se lo soliciten de forma voluntaria las entidades locales mediante el oportuno acuerdo y acepte el Departamento competente por razón de la materia, éste podrá aprobar convocatorias y llevar a cabo los procedimientos de selección para el ingreso en los Cuerpos de Policía Local dependientes de las entidades locales, para el ingreso como agente municipal, o para la contratación de auxiliares de la Policía Local. A tal fin, las convocatorias podrán ser comunes a varias entidades locales, simultáneas con las convocatorias al ingreso en el Cuerpo de la Policía Foral o integradas en éstas”.

También ha de traerse a colación el artículo 236 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (LFALN) cuyo número 1 dispone que “corresponde a cada entidad local la selección del personal que haya de ocupar puestos de trabajo no reservados a personal con habilitación conferida por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”; fijándose en su número 3 que “el Instituto Navarro de Administración Pública tendrá entre sus funciones la formación del personal de las entidades locales. No obstante, las entidades locales y sus asociaciones podrán suscribir convenios con dicho organismo para la realización en común de actividades formativas”.

En cuanto a la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, el artículo 53 de la LAFCFN, establece que “los procedimientos de revisión de disposiciones y actos nulos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se iniciarán por el órgano autor de la actuación nula, y serán resueltos por el Consejero titular del Departamento al que pertenezca dicho órgano, salvo que provenga del Gobierno de Navarra, en cuyo caso corresponderá a éste último su resolución”, siendo los Consejeros “los órganos competentes para la resolución de los procedimientos de revisión de oficio de las disposiciones y actos dictados por los órganos de dirección de los organismos públicos adscritos a sus respectivos Departamentos”; y exigiéndose expresamente “dictamen previo y favorable

del Consejo de Navarra”.

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, refiriendo la posibilidad de su inicio por solicitud del interesado y la exigencia de dictamen favorable de un órgano consultivo como el Consejo de Navarra (apartado 1). Igualmente, su apartado 5 dispone que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del mismo; si bien el artículo 22.1.d) de la LPACAP prevé la posibilidad de suspender el transcurso del plazo máximo legal previsto.

En el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se ha iniciado por la Resolución 405/2018, de 21 de febrero, de la Directora General de Función Pública, tramitándose de manera correcta.

Mediante Resolución 405/2018, de 21 de febrero, de la Directora General de Función Pública, se acordó la incoación del procedimiento de revisión de oficio, y se señaló como órgano competente para la instrucción del procedimiento a la Dirección General de Función Pública.

Conforme a lo dispuesto en el art. 112.1 LPACAP, se propuso a la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia la suspensión de ejecución de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública; como así se realizó mediante la Orden Foral de 20/2018, de 2 de marzo, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, suspendiéndose la tramitación del proceso selectivo convocado en virtud de la base décima de la citada Resolución, relativa a la confección de una lista de aspirantes a Auxiliar de Policía Local.

Se ha dado traslado de la citada Resolución a la Dirección General de la Función Pública y a la Secretaria General Técnica del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia.

De conformidad con los artículos 4.1.b) y 40.1 de la LPACAP, se han notificado personalmente las resoluciones a los interesados, otorgándoles un plazo de quince días para que puedan formular alegaciones y dejando a su disposición el expediente completo.

Igualmente, se ha procedido a la notificación mediante el edicto publicado en el Boletín Oficial del Estado, número 98, de 23 de abril de 2018, a seis de los interesados que no recibieron esas comunicaciones personalmente tras llevarse a cabo los intentos oportunos establecidos legalmente, según dispone el artículo 45.1.b) de la LPACAP.

Se han presentados alegaciones contra la presente revisión de oficio por dos de los interesados, mediante escritos fechados de 28 de marzo y 6 de abril de 2018, que han sido tenidas en cuenta y aparecen refutadas en el Informe emitido con fecha 15 de mayo de 2018 por la Dirección General de Función Pública.

Finalmente, se ha elevado solicitud a este Consejo de Navarra para que emita dictamen sobre la propuesta de Orden Foral, por la que se revisa de oficio y se declara nula la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, argumentándose que concurren las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1.b) y e) de la LPACAP.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio.

La propuesta de Orden Foral de revisión de oficio y anulación de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, relativa a la confección de una lista de aspirantes a Auxiliares de Policía Local, se fundamenta en la concurrencia de las causas de nulidad previstas en el artículo 47.1.b) y e) de la LPACAP.

En cuanto a la primera, artículo 47.1.b) de la LPACAP, se indica que media un defecto de competencia material puesto que la Dirección Gerencia del Instituto Navarro de Administración Pública aprobó la convocatoria a la que se refiere la base décima de la citada Resolución aun cuando, según

resulta del artículo 19.1 LFPN y artículo 236 LFALN, es a cada Entidad Local a la que le compete la aprobación de las convocatorias para la selección de sus agentes Auxiliares de Policía Local.

Por lo que se refiere a la segunda, artículo 47.1.e) de la LPACAP, se señala que si bien el artículo 21.1 de la LFPN faculta para que el Gobierno de Navarra pueda aprobar un procedimiento de selección de Auxiliar de Policía común a varias Entidades Locales de Navarra, es preciso que ello se solicite de manera voluntaria por ellas, mediante el oportuno acuerdo y con la aceptación por parte del Departamento competente por razón de la materia; en otro caso, la incompetencia del Gobierno de Navarra es clara, ostensible y manifiesta.

A tal fin se argumenta que, en la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, se aprobaron dos convocatorias diferentes: la convocatoria para la provisión mediante oposición de 115 plazas de Policía (111 de Policía Foral, 3 de Policía Municipal de Estella y 1 de Policía Municipal de Tafalla) y una lista de aspirantes a Auxiliar de Policía Local.

En cuanto a esa segunda convocatoria, relativa a la lista de aspirantes a Auxiliar de Policía Local, se señala que no consta en el expediente que hubiera acuerdo de ninguna Entidad Local de Navarra referida a la convocatoria unificada para la realización de una lista de aspirantes a la contratación temporal de Auxiliares de Policía Local, ni tampoco acto de aceptación por el entonces Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 LFPN. En consecuencia, la precitada convocatoria se aprobó sin que se hubiera transferido correctamente la competencia de las Entidades Locales, mediando un defecto de competencia material en la aprobación de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto.

Como ya indicamos, entre otros, en nuestros dictámenes 22/2017 y 19/2017, ambos de 8 de junio, y 40/2017, de 20 de noviembre, 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, caso por caso, con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional.

Así, la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.b) de la LPACAP, anteriormente recogida en el artículo 62.1. b) de la LRJ-PAC, se refiere a los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. Según viene entendiendo el Tribunal Supremo, la incompetencia como vicio de nulidad radical, no puede ser cualquiera, ha de ser clara, ostensible y, como dice la norma aplicable, manifiesta; lo que supone que no se precisa de ningún esfuerzo interpretativo o argumental para detectarla. No basta que el órgano que haya dictado el acto pueda ser incompetente, sino que, de forma clara y notoria, ha de carecer de toda competencia respecto de una determinada materia, siendo ello tan evidente que no es necesaria una especial actividad intelectual para su comprobación (STS 30 de octubre y 10 de noviembre de 1992, 23 de noviembre de 2001, 21 de mayo de 2002, 7 de octubre de 2003, entre otras).

Por otra parte, es doctrina y jurisprudencia reiterada que, para que proceda la causa de nulidad del artículo 47.1.e) de la LPACAP, recogida en idénticos términos en el derogado artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, han de existir actos en los que se haya obviado total y absolutamente del procedimiento establecido. Concorre 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 se sigue 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 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 presente caso no parece que pueda estimarse que concurren ninguno de los motivos alegados de nulidad, referidos al artículo 47.1.b) y e) de la LPACAP, a tenor del contenido dispositivo recogido en la base primera y décima de la Resolución 230/2009, de 14 de agosto, y la normativa aplicable al caso en el momento en el que se publicó esa Resolución.

Como se ha puesto de manifiesto, el objeto de la segunda convocatoria sometida a revisión era la constitución, con los aspirantes que no obtuvieran plaza en el procedimiento selectivo de ingreso a los distintos Cuerpos de Policía de Navarra, de una relación de ciento quince personas a fin de generar una lista para la futura e hipotética contratación temporal de aspirantes a las plazas de Auxiliar de Policía Local.

La disposición recogida en la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, no definió el proceso selectivo de una convocatoria específica a plazas de Auxiliar de Policía Local que, según resulta del expediente, no había sido solicitada por las Entidades Locales ni encomendada su gestión al Gobierno de Navarra. Tenía otro objeto, delimitar quienes podían obtener la habilitación genérica a la figura de Auxiliar de Policía Local y generar una posible lista de aspirantes al desempeño de esa actividad cuando las plazas fueran requeridas por las Entidades Locales.

Para ello se hacía preciso establecer las condiciones que debían concurrir en quienes pudieran ser aspirantes a cumplir con el requisito necesario e ineludible de realización y superación del curso de habilitación de Auxiliar a Policía Local; curso ofertado e impartido por la Escuela de Seguridad de Navarra.

Así se deriva de lo dispuesto en el artículo 19.4 de la LFPN, en el que se dice que: “no podrá contratarse como auxiliar de Policía Local a quien, con anterioridad a la contratación, no haya obtenido de la Escuela de Seguridad de Navarra una habilitación de Auxiliar de Policía Local expedida al efecto. La escuela sólo concederá esta habilitación a quienes superen las pruebas que establezca al efecto”.

La obtención de esa habilitación, según expresamente señala el artículo 19.4 de la LFPN, “podrá tener lugar con motivo de convocatorias públicas específicas realizadas periódicamente por la Escuela o en el trascurso del procedimiento selectivo que promueva la entidad local”.

Ello supone, como indica la norma, que la convocatoria al curso de habilitación para Auxiliar de Policía Local puede ser fruto de la iniciativa del propio órgano competente del que dependa la organización y convocatoria de los cursos generales de capacitación de la Escuela de Seguridad, como del desarrollo de un procedimiento selectivo promovido por Entidades Locales, conforme a los artículos 19.1 y 21.1 LFPN.

Ha de destacarse que la Escuela de Seguridad de Navarra, en el momento de dictarse la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, conforme disponía el artículo 3.2 del Decreto Foral 113/2005, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra, se hallaba adscrita al Instituto Navarro de Administración Pública con nivel orgánico de Servicio. A esta Escuela le correspondía y corresponde, entre otras funciones, “la formación y la participación en los procesos selectivos del personal de seguridad pública de las Administraciones Públicas de Navarra”.

Por tanto, la convocatoria realizada por el Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, recogida en la base décima de su Resolución 130/2009, de 14 de agosto, era conforme al procedimiento que el artículo 19.4 de la LFPN fija para la habilitación genérica de aspirantes al desempeño de la actividad de Auxiliares de Policía Local y, por tanto, la base décima cuya revisión se pide resultaba ajustada a las competencias de ese organismo.

A ese respecto debe recordarse que el Instituto Navarro de Administración Pública, entidad emisora de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, como organismo adscrito al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, contaba en esa fecha, entre otras, con las siguientes competencias: gestionar el ingreso y la promoción del personal, aprobando y

tramitando las convocatorias que fueran necesarias para el desarrollo de las ofertas públicas de Empleo de su competencia; agilizar los procesos de selección de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; y planificar, programar, organizar e impartir los cursos de formación básica y, en su caso, de promoción, así como los de mantenimiento, actualización y especialización de conocimientos, para los Cuerpos de Policía de Navarra, los alguaciles, los bomberos profesionales, bomberos eventuales y voluntarios y el personal de las organizaciones de protección civil de Navarra (artículo 3 del Decreto Foral 323/1991, de 30 septiembre).

Desde esos parámetros, este Consejo de Navarra considera que “la confección de una lista de aspirantes a Auxiliar de Policía Local”, prevista en la base décima de la Resolución 130/2009, 14 de agosto, no puede considerarse que fuera realizada por órgano manifiestamente incompetente, ni que se prescindiera totalmente del procedimiento legalmente establecido, dadas las competencias reseñadas del Instituto Navarro de Administración Pública y su legítima facultad para que, en aras de la eficiencia de los recursos públicos, articulara con “motivo de convocatorias públicas” una lista de aspirantes a futuros contratados temporales a Auxiliares de Policía Local; habilitación además limitada temporalmente a cinco años (base 10.2 de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto).

En otras palabras, no tratándose de ninguna contratación específica de Auxiliares de la Policía Local por ninguna entidad local, sino de la conformación de una lista genérica de aspirantes, de la que pueden hacer uso o no los ayuntamientos en posteriores actuaciones, no estamos ante el supuesto de selección para el ingreso de tales auxiliares a que se refiere el artículo 21 de la LFPN.

Procede, por tanto, informar desfavorablemente, la presente revisión de oficio al no concurrir los motivos de invocados de nulidad del artículo 47.1.b) y e) de la LPACAP.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa desfavorablemente la revisión de oficio y declaración de nulidad de la base décima de la Resolución 130/2009, de 14 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, relativa a la confección de una lista de aspirantes de Auxiliar de Policía Local.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.