

**Expediente:** 44/2022

**Objeto:** Revisión de oficio de resoluciones del Director General de Interior, sobre asignación de funciones y nombramiento de conductores de autoridad.

**Dictamen:** 4/2023, de 12 de enero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 12 de enero de 2023

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 16 de diciembre de 2022 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 del Consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, por la que se desestima la solicitud de revisión de oficio formulada por don..., frente a la Resolución 447/2013, de 20 de diciembre, y la Resolución 76/2014, de 29 de abril, ambas del Director General de Interior.

A la petición de dictamen se acompañan las actuaciones seguidas y el expediente administrativo instruido para resolver el expediente de revisión de oficio, en el que consta la propuesta de resolución.

## **I.2ª. Antecedentes de hecho**

Del expediente facilitado a este Consejo y de la documentación e información obrante en el mismo, se destacan los siguientes hechos y actuaciones principales:

1.- Mediante escrito de fecha 26 de agosto de 2019, don..., funcionario que desempeña las funciones de conductor en la Dirección General de Interior, presenta escrito mediante el cual, y con base en lo dispuesto en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) solicita la revisión de oficio de la Resolución 447/2013, de 20 de diciembre, del Director General de Interior, por la que se modifica la asignación de tareas y funciones de don..., dejando de prestar servicios como conductor con fecha 1 de enero de 2014, y asignándosele tareas y funciones de Conductor de Autoridad desde esa fecha, así como de la Resolución 76/2014, de 29 de abril, del Director General de Interior, por la que se adscribe a don..., funcionario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra con nombramiento de conductor, al servicio de autoridades de la Comunidad Foral de Navarra.

El solicitante de la revisión, funcionario del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad de la Dirección General de Interior del Gobierno de Navarra con puesto de trabajo de Conductor encuadrado en un nivel C, considera que se han lesionado derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional y señala:

«Que mediante Resolución 645/2010, de 16 de febrero, del Director General de Interior, varios conductores de nivel C fuimos adscritos al Servicio de Autoridades con el correspondiente derecho a percibir un complemento del 55% del sueldo inicial del nivel, correspondiente a la dedicación exclusiva según lo dispuesto en el artículo 7.2 del Decreto Foral 122/2008. Posteriormente, mediante Resolución 1750/2010, del Director General de Interior, se me concedió una licencia no retribuida por asuntos propios ~para asistencia a cursos de formación básicos organizados por la Escuela de Seguridad de Navarra~. Mediante Resolución 5127/2010, del Director General de Interior, se me concedió una prórroga de dicha licencia desde el 25 de noviembre de 2010 al 26 de abril de 2011. Finalmente, el 16 de agosto de 2011 tomé posesión

de mi plaza de conductor, solicitando ese mismo día una excedencia voluntaria en dicha plaza "para continuar desempeñando el puesto de Policía Foral", la cual me fue concedida mediante Resolución 2325/2011, del Director General de Función Pública.

...Que con fecha 1 de septiembre de 2013, mediante Resolución 1893/2013, del Director General de Función Pública se me concedió la reincorporación a mi puesto de conductor y a su vez me fue concedida una excedencia de mi plaza de Agente de Policía Foral. No obstante, al reincorporarme a mi puesto, solicité el cobro del complemento de exclusividad del 55% sin obtener respuesta, interponiendo a su vez recurso de alzada frente a dicha desestimación tácita y presentando posteriormente recurso contencioso-administrativo frente a la Orden Foral 25/2016, de 29 de febrero, de la Consejera de Presidencia por la que se me desestimaba el recurso de alzada interpuesto frente a la desestimación por silencio de la solicitud sobre asignación del complemento de dedicación exclusiva a mi puesto de trabajo como conductor por la realización del servicio de traslado de autoridades de forma regular. Pues bien, en Sentencia de 8 de noviembre de 2016, Proc. Nº 233/2016 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 3 de Pamplona, se desestima mi petición al no resultar probada mi asignación a la prestación de servicio a una concreta autoridad, sin embargo en dicha sentencia se hace alusión a un informe del Director del Servicio de Desarrollo de Política y Seguridad presentado en el procedimiento... en el que se afirma que en el momento de solicitar la reincorporación a mi puesto, el 1 de septiembre de 2013, las necesidades de conductores de autoridades estaban cubiertas. Sin embargo, posteriormente se plantearon nuevas necesidades que conllevaron el nombramiento de otros compañeros en mi perjuicio y sin que se conozcan las razones de esa decisión. Se trataría concretamente de la Resolución 447/2013, de 20 de diciembre que es inmediatamente posterior a mi reincorporación y en la que se asigna a otro compañero funciones de conductor de autoridad sin más razonamiento que las "necesidades del servicio" y por otra parte, la Resolución 76/2014, de 29 de abril, porque se adscribe a otro conductor al servicio de autoridades...

...Que la asignación de la conducción de autoridades a unos conductores sí a otros no, resulta discriminatoria y arbitraria ya que no se han conocido las razones por las que fui excluido de dichos nombramientos. Podrían haber concurrido otras razones como la mayor antigüedad de mis compañeros, pero la Administración no las ha expuesto por lo que la decisión de la administración carecería de motivación. En este sentido se pronunció el Defensor del Pueblo en su informe de 2 de noviembre de 2015 cuando apercibe que "no nos hallamos ante una mera manifestación del derecho de auto

organización de la administración mediante el reparto de tareas, porque en este caso, la asignación de las funciones de conductor de autoridad conlleva el derecho a percibir un complemento retributivo. Lo que incide necesariamente en los derechos del funcionario y exige una mayor motivación que, como se ha razonado, en este caso no se ha acreditado.

...Que el artículo 2.1 del Decreto Foral 122/2008, de 15 de diciembre que regula el régimen específico del personal adscrito a la Dirección General de Interior con puesto de trabajo de conductor establece que la "asignación de tareas y funciones a los conductores, y entre ellas la correspondiente a los servicios de conducción de una determinada Autoridad, se realizará por el Director General de Interior en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5.1 a) del Decreto Foral 30/2005, de 21 de febrero por el que se delimitan las atribuciones en materia de personal de los distintos órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos". Si bien es cierto, que el Director General de Interior ostenta la potestad organizativa, no quiere decir que sea ilimitada, sino que como toda potestad discrecional puede ejercerse dentro de los amplios márgenes permitidos por las normas y del respeto a los derechos de los interesados. Es decir, el citado precepto deja al arbitrio del Director General de Interior la designación del personal que debe realizar la conducción de autoridades lo que no significa que pueda actuar con arbitrariedad o de forma caprichosa en el ejercicio de ese poder doméstico. En este sentido se pronuncia la STSJ Nº 51/2010, Sala de lo Contencioso- Administrativo nº Proc.114/2009».

Se añade que la potestad de autoorganización de la Administración ha quedado definida de forma reiterada y consolidada por la jurisprudencia, citándose, en este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 3 de noviembre de 2005 que, con referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1997, ha pronunciado que «...la potestad auto organizativa de las Administraciones Públicas atribuye a éstas la facultad de organizar los servicios en la forma que estime más conveniente para su mayor eficacia, a la que le compete el mandato contenido en el artículo 130.1 CE, sin trabas derivadas del mantenimiento de formas de organización que hayan podido mostrarse menos adecuadas para la satisfacción de ese mandato; potestad de autoorganización en la que es característica la discrecionalidad que domina su ejercicio, no confundible con la arbitrariedad, siempre prohibida».

Esta potestad de autoorganización –se añade- «permite a la administración configurar las unidades y servicios de que ésta dotada para el mejor cumplimiento de sus finalidades, con respeto siempre al principio de legalidad. En este sentido el artículo 5.1 b) del Decreto Foral 30/2005, de 21 de febrero, por el que se delimitan las atribuciones en materia de personal de los distintos órganos de la Administración de la Comunidad foral de Navarra y sus organismos autónomos, en lo que respecta a los cambios de adscripción de plazas, establece que corresponde a los Directores Generales “la asignación al personal de una plaza determinada, así como los cambios en relación con plazas ocupadas o vacantes, dentro de la Dirección General”».

Por lo tanto –concluye- «en los actos cuya revisión se pretende la administración ha sobrepasado con creces su potestad de auto organización incurriendo en arbitrariedad y discriminación».

2.- Ante el silencio de la Administración, con fecha de 21 de febrero de 2020, el solicitante de la revisión solicitó el dictado de la correspondiente resolución expresa, lo que fue requerido, también, por el Defensor del Pueblo de Navarra con fecha de 17 de diciembre de 2020.

3.- Por Orden Foral 38E/2021, de 10 de marzo, del Consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior se inadmitió la solicitud de revisión de oficio al amparo de lo dispuesto por el artículo 106.3 de la LPACAP, por cuanto que las resoluciones cuya nulidad se instaba eran actos de aplicación del artículo 2.1 del Decreto Foral 122/2008, de 15 de diciembre, por el que se regula el régimen específico del personal adscrito a la Dirección General de Interior para proceder a la asignación de los servicios de conductor de autoridades, que había sido confirmado por las sentencias 51/2010, de 8 de febrero, y 414/2010, de 10 de septiembre del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Asimismo, se invocaba lo señalado en el artículo 110 de la citada LPACAP.

4.- Recurrída la referida Orden Foral por el señor Errotaberea, por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona

de 25 de enero de 2022, se estimó la demanda formulada, anulándose la Orden Foral recurrida y ordenándose la tramitación de la revisión de oficio.

5.- Por Resolución 9800E/2022, de 15 de junio, de la Directora General de Interior, se incoó el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución 447/2013, de 20 de diciembre, y de la Resolución 76/2014, de 29 de abril, ambas del Director General de Interior, notificándose a don..., así como a don... y don..., manifestándoles que disponían de un plazo de quince días hábiles para la formulación de alegaciones y para examinar el expediente.

6.- En el plazo conferido al efecto, formuló alegaciones don..., considerando que era conductor de Autoridad a todos los efectos, que venía desarrollando esas funciones ininterrumpidamente desde el 1 de enero de 2014, lo que debía reconocérsele en todo caso a los efectos, tanto de calendario, como de prestación del servicio y percepción de complementos.

7.- Tras la presentación por la representación de don Sergio Errotaberea en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona de un escrito, firmado el 7 de noviembre de 2022, en el que venía a reclamar por el silencio que guardaba la Administración con relación a su solicitud, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Interior señaló, con fecha de 21 de noviembre de 2022, que «en el mes de julio de 2022 se solicitó desde el Servicio de Régimen Jurídico de Interior al Servicio de Desarrollo de Políticas de Seguridad, servicio gestor del Parque móvil del Gobierno de Navarra al que está adscrito el demandante, documentación e informe justificativo de las asignaciones de los conductores de autoridad que han sido impugnadas. En el mes de noviembre se ha recibido el informe sobre el particular, que junto con el resto de documentación del expediente y el informe jurídico final elaborado en este Servicio de Régimen Jurídico de Interior, se remitirá al Consejo de Navarra en los próximos días».

8.- Con fecha de 2 de diciembre de 2022 emite informe el Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad informando que don Sergio Errotaberea, así como don... y don..., fueron nombrados funcionarios por Resolución 1907/2011, de 4 de julio, del Director General de Función Pública, resolutoria del concurso-oposición convocado al efecto,

publicándose el nombramiento en el Boletín Oficial de Navarra de 12 de agosto de 2011. Los tres lo fueron por el turno libre, con las siguientes puntuaciones: don..., con 83,30 puntos; don Jesús Jiménez, con 75,26 puntos; y don..., con 74,72 puntos. «De esa manera, el puesto número 1º lo obtuvo don..., puesto número 9º don... y el 12º puesto don...».

Tras reseñarse lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto Foral 122/2008, de 15 de diciembre, por el que se regula el régimen específico del personal adscrito a la Dirección General de Interior con el puesto de trabajo de Conductor, se insiste en que «la necesidad de Conductores de Autoridad está marcada por la agenda de la Autoridad, por lo tanto, depende del número de Autoridades y de sus necesidades».

Se precisa, asimismo, que «el sistema que se llevaba a cabo para la adscripción de Conductores de Autoridad es el puesto obtenido en el concurso-oposición», siendo este mismo sistema «el que rige en la actualidad». En el caso que nos ocupa –sigue el informe- «el 1/9/2013 las necesidades de conductores de autoridad están cubiertas, y más adelante, se generan necesidades que hacen que se necesiten dos conductores de autoridad más. Esta adscripción se realiza siguiendo el criterio del puesto obtenido en el concurso-oposición», razón por la cual «las adscripciones no son discriminatorias ni arbitrarias, sino que el Director General de Interior ostentando la potestad organizativa delimita el número de conductores de autoridad que son necesarios en cada momento y los adscribe siguiendo el criterio del puesto obtenido en el concurso-oposición».

9.- Previo informe jurídico del Servicio de Régimen Jurídico de Interior suscrito por la Jefa de Régimen Jurídico el 5 de diciembre de 2022, se formula propuesta de Orden Foral del Consejero de Presidencia, Igualdad y Función Pública que es fiel trasunto del anterior y en la que se declara, en primer lugar, que «la solicitud de revisión de oficio se dirige contra las Resoluciones por las que se asignaron a don... y a don..., respectivamente, los servicios de conductor de autoridades. Ambas, por tanto, constituyen actos de aplicación del artículo 2.1 del Decreto Foral 122/2008, de 15 de diciembre, por el que se regula el régimen específico del personal adscrito a

la Dirección General de Interior con el puesto de trabajo de Conductor, y que habilita al Director General de Interior para proceder a la asignación de los servicios de conductor de autoridades. La anulación de dicho precepto fue instada en vía administrativa y ante los tribunales, siendo resuelta de forma desestimatoria mediante sentencias 51/2010, de 8 de febrero, y 414/2010, de 10 de septiembre, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra».

Por otra parte, resalta que «las Resoluciones cuya nulidad ahora se pretende pudieron ser recurridas por don... a través del recurso ordinario correspondiente. De hecho, ambas Resoluciones fueron dictadas con anterioridad al litigio que don... mantuvo con esta Administración para reclamar el complemento de exclusividad propio de los conductores de autoridades. La Orden Foral 25/2016, de 29 de febrero, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, desestimó el recurso de alzada presentado por don... frente a la desestimación por silencio administrativo de su solicitud sobre asignación del complemento de dedicación exclusiva, por no haber desempeñado los servicios propios de un conductor de autoridades que le hubieran hecho acreedor del mencionado complemento, siendo este extremo confirmado por la Sentencia de 8 de noviembre de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 3 de Pamplona. En la referida Orden Foral se ponía asimismo de manifiesto la ausencia de discriminación en la asignación del puesto de conductor de autoridades, al constatarse que el entonces recurrente no era el único conductor que no tenía asignado dicho puesto».

En otro orden de cosas, añade, que el solicitante «no ha concretado de qué forma las mismas afectan a sus intereses, vulnerando, tal y como sostiene, derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional».

Sin perjuicio de lo anterior –continúa- «procede en este momento analizar si en efecto la Resolución 447/2013, de 20 de diciembre y Resolución 76/2014, de 29 de abril, ambas del Director General de Interior, son actos discriminatorios y arbitrarios».



Para ello, se remite al informe de 2 de diciembre de 2022 emitido por el Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad, que señala que «la adscripción al puesto de conductor de autoridad, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1 del Decreto Foral 122/2008, de 15 de diciembre, por el que se regula el régimen específico del personal adscrito a la Dirección General de Interior con el puesto de trabajo de conductor, corresponde al Director General de Interior, en uso de las atribuciones descritas en el artículo 5.1 a) del Decreto Foral 30/2005, de 21 de febrero, por el que se delimitan las atribuciones en materia de personal de los distintos órganos de la administración de la comunidad foral de navarra y sus organismos autónomos, esto es, “ejercicio de las facultades de dirección y ordenación del personal, incluida la asignación de tareas y funciones acordes con su nivel y nombramiento”».

Y sigue la misma propuesta de resolución señalando que «esa facultad de autoorganización, según se refiere en el informe, no es ejercida de forma arbitraria o indiscriminada, ya que se ejerce en atención a diversas circunstancias, máxime cuando la asignación de puestos de conductor conlleva una mejora retributiva considerable, complemento de exclusividad del 55%. Por tanto, en primer lugar, para la adscripción de un conductor al puesto de conductor de autoridad se requería, antes y ahora, una necesidad basada por un lado en el número de autoridades que precisaban el servicio, como por sus agendas. Las agendas son en efecto circunstancias variables, como el número de autoridades según la legislatura, dándose incluso supuestos en los que una autoridad no desea hacer uso del servicio que prestan los conductores de autoridad».

Por otro lado, añade la propuesta de Orden Foral:

«...consta en la Dirección General de Interior que mediante Resolución 142/2009, de 12 de enero, del Director General de Interior, se asignaron varios conductores adscritos a la Dirección General de Interior al servicio de autoridades, en total 27, entre ellos el reclamante. Posteriormente fueron dictadas las Resoluciones 2613/2009, de 5 de mayo y 641/2010, de 17 de febrero, ambas del Director General de Interior, por las que se modificaba la mencionada Resolución 142/2009, procediendo a la sustitución de varios conductores en atención a su situación transitoria de incapacidad o por finalización de contrato.

Más adelante fue dictada Resolución 645/2010, de 18 de febrero, del Director General de Interior, que dejaba sin efecto la referida Resolución 142/2009, adscribiendo nuevamente como conductores de autoridad hasta 35 conductores del parque, entre ellos igualmente a don..., así como a don Faustino Zuazu Sagardoy y don Jesús Jiménez Navascués.

Asimismo, mediante Resolución 1907/2011, de 4 de julio, del Director General de Función Pública, se resolvió la convocatoria para la provisión, mediante concurso-oposición, de 22 plazas del puesto de trabajo de conductor al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, aprobada por Resolución 130/2010, de 15 de junio, del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública. Como resultado de dicho procedimiento selectivo fueron nombrados 9 aspirantes del turno de promoción y 13 aspirantes del turno libre. Los nuevos funcionarios, que ya venían prestando servicios como conductor y más específicamente como conductor de autoridad, entre otros, don... (puesto nº 1 del turno libre), don... (puesto nº 9 del turno libre) y el propio reclamante (puesto nº 12 del turno libre), se mantuvieron en dicha situación, sin que se dictase nueva resolución de adscripción como conductores de autoridad, dando así continuidad a las designaciones realizadas mediante la mencionada Resolución 645/2010, de 18 de febrero, del Director General de Interior.

Por lo que se refiere al resto de conductores nombrados que previamente no habían prestado servicio en el parque móvil, constan asimismo en la Dirección General de Interior sus nombramientos como conductores de autoridad en fechas posteriores, todo ello con objeto de atender las nuevas necesidades. Así, mediante Resoluciones 1853/2011, 1854/2011 y 1855/2011, todas ellas de 14 de octubre, del Director General de Interior, fueron nombrados don..., (puesto nº 1 del turno de promoción interna), don... (puesto nº 7 del turno de promoción interna) y don... (puesto nº 7 del turno libre). De los siete conductores que aún restaban por ser adscritos como conductor de autoridad, cuatro de ellos (puestos 3º, 4º, 6º, 9º del turno de promoción interna) no lo fueron al haber solicitado excedencia por prestar servicios en otra Administración, tal y como consta en el Boletín Oficial de Navarra, nº 205, de 17 de octubre de 2011, y posteriormente en el Boletín Oficial de Navarra, nº 250, de 21 de diciembre de 2011 (Resolución 3147/2011, de 21 de noviembre, del Director General de Función Pública) en los que se procede a ampliar la propuesta y nombramiento de conductores. Interesa reseñar que en dichas publicaciones se refleja asimismo la excedencia concedida a don... con efectos desde su toma de posesión como conductor.

Por otro lado, el conductor que obtuvo el puesto nº 5 del turno de promoción, manifestó su deseo de no ser nombrado conductor de autoridad. Finalmente, don..., conductor que obtuvo el puesto nº 2 del turno de promoción, fue nombrado conductor de autoridad mediante Resolución 15/2012, de 23 de julio, del Director General de Interior, ya que entre enero de 2009 y junio de 2012 dejó de prestar servicios en la Administración de la Comunidad Foral.

Según lo expuesto, las reseñadas situaciones personales de varios conductores dieron lugar a sucesivos nombramientos de conductores de autoridad a medida que surgían necesidades para ello y siempre teniendo en cuenta el orden final en la convocatoria de oposición (años 2011 y 2012). Debe resaltarse que en tales fechas el solicitante de la revisión de oficio se encontraba en excedencia por prestar servicio en Policía Foral, por lo que dichas designaciones no supusieron perjuicio ni discriminación alguna para él.

En definitiva, las variaciones en el número de conductores de autoridad no solo dependían del número de autoridades y sus agendas, sino de las circunstancias personales de cada conductor, como la situación de incapacidad transitoria, la petición de una excedencia, la renuncia a ser nombrado o petición de cese en el servicio de autoridades. Así, por ejemplo, el propio don... o don..., cuyas posteriores adscripciones han sido impugnadas, cesaron a petición propia en la condición de conductor de autoridad otorgada mediante Resolución 645/2010, de 18 de febrero, del Director General de Interior, como puede comprobarse en las Resoluciones 110 y 111/2012, de 5 de octubre, del Director General de Interior, en las que se acordaron sus respectivas desascripciones.

Con posterioridad, don... fue nuevamente adscrito al puesto de conductor de autoridad mediante Resolución 447/2013, de 20 de diciembre, del Director General de Interior, ahora impugnada, coincidiendo con el cese como conductor de autoridad de don... mediante Resolución 448/2013 de la misma fecha.

Por su parte, don Faustino... solicitó nueva adscripción al servicio de autoridades que le fue denegada mediante Resolución 13/2014, de 24 de enero, del Director General de Interior, por falta de necesidad. Posteriormente, sin embargo, don... y ante el surgimiento de nuevas necesidades fue adscrito de nuevo como conductor de autoridades mediante Resolución 76/2014, de 29 de abril, del Director General, ahora igualmente impugnada.

Ya se ha mencionado que el solicitante de la revisión de oficio, don..., adscrito al servicio de autoridades mediante Resolución 645/2010, de 18 de febrero, del Director General de Interior, estuvo en situación de excedencia desde su nombramiento como conductor por estar

prestando servicios en Policía Foral, hasta el 1 de septiembre de 2013. En ese momento solicitó la aplicación del complemento de exclusividad como conductor de autoridad, si bien, como parece lógico, se determinó que al no estar realizando las tareas y horarios propios de ese puesto no podía ser acreedor de dicho complemento. Pese a ello, el interesado ha impugnado la adscripción de sus compañeros don... y don... como conductores de autoridad porque éstas se produjeron en fechas cercanas a la desestimación de su solicitud.

No obstante, de acuerdo con lo hasta ahora expuesto, queda acreditado que la adscripción al puesto de conductor de autoridades por el Director General de Interior dependía de la existencia de necesidades de prestación de tal servicio, y que en efecto éstas podían variar, estando en una fecha cubiertas y poco tiempo después surgieran otras necesidades que obligasen a adscribir a nuevos conductores, como puede observarse en el caso del propio don..., a quien se le denegó la adscripción en enero de 2014 y se le adscribió en abril de 2014. Pero, además, ya se ha expresado que a la hora de adscribir a un conductor u otro al servicio de autoridad se tenía asimismo en cuenta el puesto obtenido en la oposición antes referenciada. Así, teniendo en cuenta que don... y el mencionado don... obtuvieron los puestos 9º y 1º del turno libre, respectivamente, por tanto, anteriores al obtenido por don..., que obtuvo el puesto 12º del turno libre, no parece que las adscripciones impugnadas fueran discriminatorias o arbitrarias, más bien al contrario.

En definitiva, tal y como señala el informe del Servicio de Desarrollo de Políticas de Seguridad "en un momento concreto las necesidades de conductores de autoridades estaban cubiertas, y posteriormente se plantean nuevas necesidades que conllevan las respectivas adscripciones, siempre siguiendo el criterio del puesto obtenido en el concurso-oposición".

Por tanto, y de acuerdo con lo que antecede, nada hace pensar que las adscripciones como conductor de autoridad de don... y don..., llevadas a cabo respectivamente mediante las Resoluciones 447/2013, de 20 de diciembre y 76/2014, de 29 de abril, ambas del Director General de Interior, supusieran una extralimitación en la potestad de autoorganización del Director General de Interior, por resultar discriminatorias o arbitrarias, perjudicándose los derechos y libertades del solicitante, sino que obedecían a unas necesidades concretas del momento en que fueron dictadas y siguiendo el criterio del puesto obtenido en el concurso-oposición.

En consecuencia, no se ha producido la vulneración de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional denunciada».

La propuesta de Orden Foral termina desestimando la solicitud de revisión instada.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

La presente consulta, formulada por la Presidenta de la Comunidad Foral, somete a dictamen de este Consejo la propuesta de resolución de revisión de oficio de las Resoluciones 447/2013, de 20 de diciembre y 76/2014, de 29 de abril, ambas del Director General de Interior.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en «cualquier (...) 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).

Para la revisión de oficio de los actos locales, tal remisión nos conduce al artículo 106 de la LPACAP, a cuyo tenor (apartado 1) «las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de 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».

También el artículo 123.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFN), impone la necesidad de dictamen previo del Consejo de Navarra para declarar la nulidad de actos administrativos en procedimiento de revisión de oficio. Según este precepto la declaración de nulidad requiere, además, que el dictamen sea favorable.

En consecuencia, tratándose de dictaminar sobre una revisión de oficio basada en un vicio de nulidad de pleno derecho, es evidente que nuestro dictamen resulta preceptivo y vinculante, lo que implica, por una parte, que es obligatorio que en el procedimiento de revisión se solicite y se emita el

dictamen y, por otra, que la Administración revisora solo podrá declarar la nulidad del acto si este Consejo dictamina de forma favorable a la nulidad.

## **II.2ª. El marco jurídico de aplicación**

La Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación del Estado reconozca a los funcionarios públicos, conforme a lo establecido en el artículo 49.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 13 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

La doctrina constitucional así lo viene reconociendo, habiendo señalado la STC 93/2013, de 23 de mayo, con cita de las SSTC 140/1990, de 20 de septiembre y 148/2006, de 11 de mayo, que «la competencia atribuida por el art. 49.1 b) de la LORAFNA, incluirá (...) las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA [art. 39.1 a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de “los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos” [art. 49.1 b) LORAFNA]».

El Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, contiene, por su parte, el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en cuyo desarrollo y para regular las especificidades del puesto de trabajo de conductor, se aprobó el Decreto Foral 122/2008, de 15 de diciembre, que regula el régimen específico del personal adscrito a la Dirección General de Interior con el puesto de trabajo de Conductor.

Esta norma reglamentaria precisa en su artículo 2.1 que la «asignación de tareas y funciones a los Conductores, y entre ellas la correspondiente a los servicios de conducción de una determinada Autoridad, se realizará por

el Director General de Interior en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5.1.a) del Decreto Foral 30/2005, de 21 de febrero, por el que se delimitan las atribuciones en materia de personal de los distintos órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos». Distingue, a su vez, entre el régimen de prestación de servicios por los Conductores según desempeñen funciones de conducción de una Autoridad o no (artículos 2.2, 3 y 4).

Según ha quedado expresado en los antecedentes de este Dictamen, este último Decreto Foral, que en su día fue dictaminado por este Consejo (Dictamen 43/2008, de 24 de noviembre), resultó confirmado por las Sentencias del TSJ de Navarra de 8 de febrero y 10 de septiembre de 2010.

### **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 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».

Por su parte y, conforme a lo dispuesto por el artículo 123.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFSPIF), «los procedimientos de revisión de disposiciones y actos nulos de la Administración de la Administración Pública Foral se iniciarán por el órgano autor de la actuación nula, y serán resueltos por la persona titular del Departamento al que pertenezca o esté adscrito dicho órgano».

En el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se ha iniciado, por Resolución 9800E/2022, de 15 de junio, de la Directora General

de Interior, a instancia de parte, dándose trámite de audiencia a los interesados para que, en el plazo de quince días hábiles, pudiesen presentar las alegaciones que estimasen convenientes, habiéndose presentando un escrito de alegaciones a tal efecto por don...

También, y previa la emisión de los informes que se han considerado procedentes, se ha elaborado una propuesta de resolución por la que se desestima la solicitud de revisión formulada.

Y, mediante solicitud presentada a la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, se ha elevado la propuesta a este Consejo a efectos de la emisión de dictamen en la preceptiva consulta.

En atención a todo ello cabe estimar que el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado correctamente, cumpliendo las exigencias establecidas por los artículos 106 de la LPACAP y 123 de la LFACFSPIF.

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

En cuanto al fondo del asunto, se invoca por el solicitante de la revisión lo dispuesto por el artículo 47.1.a) de la LPACAP, considerándose que la Administración ha sobrepasado con creces la potestad de auto organización, incurriendo en arbitrariedad y discriminación, toda vez que la asignación de la conducción de autoridades a unos conductores sí y a otros no resulta discriminatoria y arbitraria, no conociéndose las razones de su exclusión.

A su juicio, si bien el Director General de Interior ostenta la potestad organizativa, no quiere decir que sea ilimitada, sino que como toda potestad discrecional puede ejercerse dentro de los amplios márgenes permitidos por las normas.

Por su parte, considera la Administración que la adscripción de Conductores de Autoridad no resulta ni discriminatoria, ni arbitraria, realizándolas el Director General de Interior en función de la potestad organizativa que le corresponde, delimitando el número de Conductores de Autoridad necesarios en cada momento y adscribiéndolos siguiendo el criterio del puesto obtenido en el concurso-oposición.



Lo primero que debe recordarse es que como ha dicho este Consejo en numerosas ocasiones, 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 este sentido, recuerda el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 8 de junio de 2020 (Recurso número 6199/2017) reproduciendo en parte la STS de 14 de abril de 2010 (Recurso número 3533/2007), que la revisión de oficio se circunscribe a causas tasadas de nulidad de pleno derecho y que ha de ser interpretada de forma rigurosa, por lo que no es un remedio para revisar los actos anulables, sino los actos nulos de pleno derecho (los del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, actual artículo 47 de la Ley 39/2015) y que por ello se configura con un carácter excepcional, debiendo ser utilizada únicamente cuando realmente se detecten vicios que hagan precisa la retirada del acto del mundo jurídico.

A la vista de ello, y teniendo en cuenta el criterio seguido por la Administración para el nombramiento y asignación de los Conductores de Autoridad, no podemos considerar que se haya actuado con arbitrariedad en el ejercicio de la potestad discrecional que corresponde al Director General de Interior, sino que, como se explica en el Informe del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad y en el propio informe jurídico previo a la propuesta de resolución, tales adscripciones no son ni discriminatorias ni arbitrarias, ya que se han realizado -y así se ha explicado cumplidamente- por el Director General de Interior en consideración al número de conductores de autoridad que son necesarios en cada momento y según el criterio del puesto obtenido en el concurso-oposición realizado en su día; dándose la circunstancia de que aquellos que resultaron beneficiados por las resoluciones cuya nulidad se solicita, obtuvieron una mejor puntuación que don... en el concurso-oposición en cuestión.

Ello se ha hecho, además, con ajuste a lo prevenido en el artículo 2.1 del Decreto Foral 122/2008, de 15 de diciembre, así como a las sentencias del TSJ de Navarra confirmatorias de lo dispuesto por ese Decreto Foral.

En consecuencia, no puede considerarse que las mencionadas resoluciones estén viciadas de nulidad de pleno derecho por infracción de lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LPACAP.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que la revisión de oficio instada por don... frente a la Resolución 447/2013, de 20 de diciembre, y contra la Resolución 76/2014, de 29 de abril, ambas del Director General de Interior, debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento