Expediente: 33/2021
Objeto: Revisión de oficio de los acuerdos aprobatorios de las dietas percibidas por concejales no adscritos como miembros de la Junta de Gobierno Local y Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Estella-Lizarra.
Dictamen: 38/2021, de 19 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 19 de noviembre de 2021

el Consejo de Navarra, integrado por don José Luis Goñi Sein, Presidente accidental; don Hugo López López, Consejero-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejero,

siendo ponente don Hugo López López,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 21 de septiembre de 2021 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 (en adelante, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre la propuesta de revisión de oficio de los acuerdos aprobatorios de las dietas percibidas por... y ..., por su asistencia a la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, desde su nombramiento hasta su cese por resolución de alcaldía 155/2021 de 11 de mayo, en atención a la nulidad de su nombramiento, y la consiguiente declaración de nulidad de los pagos realizados, a efectos de exigir su reintegro, solicitado por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra.

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 Acuerdo de revisión de oficio aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, de 9 de septiembre de 2021.

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:

Primero.- Don… encabeza la lista del Partido Socialista Obrero Español de Navarra (en adelante PSN-PSOE) a las elecciones municipales de 2019 del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, y doña… forma parte de la misma. Tras las referidas elecciones y en virtud de lo previsto en el artículo 196 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG), resulta elegido alcalde don…, como candidato de la lista más votada.

Segundo.- Mediante Resoluciones de Alcaldía, número 281 y 282, de fecha 4 dejulio de 2019, se designan los miembros de la corporación que han de integrar la Junta de Gobierno de Local: doña…, doña…, doña… y don…. Asimismo, se nombran, de entre los miembros de la Junta de Gobierno Local, como Tenientes de Alcalde a doña…, doña… y doña…

Tercero.- En sesión extraordinaria de 18 de julio de 2019, entre otros el Pleno del Ayuntamiento de Estalle-Lizarra aprueba, entre otros asuntos, el régimen de retribuciones, asistencia e indemnizaciones a percibir por los miembros de la corporación que no están sometidos al régimen de dedicación exclusiva ni parcial, acordándose lo siguiente:

"- asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones que celebre el Pleno, por importe de 300,00 euros -cuantía bruta a la que se deducirá elcorrespondiente Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

- por la concurrencia efectiva a las sesiones que celebren el resto de órganos colegiados de la Corporación de los que formen parte -Junta

de Gobierno Local, Comisiones Informativas y mesas de contratación- los miembros de la Corporación percibirán por igual concepto de asistencia, la cantidad bruta de 100,00 euros.

- los importes señalados en concepto de asistencias en los dos resolutivos anteriores se abonarán previa acreditación de la concurrencia efectiva a las sesiones de que trae causa y por periodos mensuales; disponiendo, para cada uno de los periodos, el límite -por persona y mes, y con independencia de la legislatura a que se refiera que se detalla a continuación:

- *Miembros que ostenten la Presidencia de órgano colegiado de la Corporación: 800,00 euros brutos, siempre y cuando sejustifique al menos la asistencia a una comisión de la que ostente la Presidencia.*
- *Resto de corporativos: 500,00 euros brutos*".

Cuarto.- El 9 de marzo de 2020 se presenta en el registro del ayuntamiento de Estella-Lizarra moción de censura contra el alcalde de conformidad con lo establecido en el artículo 197 de la LOREG, que cuenta con la firma de los concejales… y …. El día 24 de marzo se celebra el Pleno en el que, como consecuencia de la referida moción de censura, resulta elegido alcalde el candidato don…

Quinto.- El 10 de marzo de 2020 el representante legal del PSN-PSOE habría comunicado a la secretaría del Ayuntamiento de Estella-Lizarra la expulsión de los concejales don… y doña…, del grupo político municipal por haber actuado en contra de las normas que rigen el funcionamiento interno de la formación por la que concurrieron a las elecciones y por la que resultaron elegidos miembros de esta corporación; solicitando que desde ese momento se les tuviera por expulsados del grupo político municipal de PSN-PSOE en el referido Ayuntamiento de Estella-Lizarra, pasando a tener a todos los efectos la consideración de Concejales no adscritos, de todo lo cual se habría dado cumplida cuenta en la sesión plenaria del día 12 de marzo de 2020.

Sexto.- Mediante Resolución de Alcaldía 144/2020 de 2 de abril de 2020, cesan como miembros de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra los miembros de la corporación doña…,

doña…, doña… y don…, lo que supone además la pérdida de la condición de Tenientes de Alcalde de doña…, doña… y doña…, por efecto de lo dispuesto en el artículo 46.3 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Asimismo, se resuelve designar como miembros de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, con las funciones y competencias que legalmente corresponden a este órgano de gobierno y las que en su favor puedan delegarse conforme a lo previsto en los artículos 21.3 y 22.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL) a: doña…; don…; don…; y un miembro de la Corporación del Grupo Municipal de Navarra Suma. También se resuelve designar como Tenientes de Alcalde del Ayuntamiento de Estella-Lizarra a los siguientes concejales miembros de la Junta de Gobierno Local, por el siguiente orden de prelación: don…; don… –cargo que no ostentaba anteriormente-; y doña…

Séptimo.- Con fecha 7 de abril de 2020 la Secretaría del Ayuntamiento de Estella-Lizarra emite Informe Jurídico sobre el status jurídico de los miembros de la Corporación que pasan a tener la consideración de no adscritos según el artículo 73.3 de la LRBRL.

Octavo.- Posteriormente, una vez que por la Corporación del Grupo Municipal de Navarra Suma se rechaza la posibilidad de formar parte de la Junta de Gobierno Local, desde alcaldía se propone integrar en dicho órgano al portavoz del Grupo Municipal del Partido Socialista de Navarra (PSN-PSOE), que igualmente rechaza la propuesta. Habida cuenta de lo anterior, mediante Resolución de Alcaldía 184/2020 de 4 de mayo de 2020, se designa como nuevo miembro de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, con las funciones y competencias que legalmente corresponden a este órgano de gobierno y las que en su favor puedan delegarse conforme a lo previsto en los artículos 21.3 y 22.4 de la LRBRL a doña…, Concejala no adscrita del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, cargo que no ostentaba anteriormente.

Noveno.- Por Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarra de fecha 20 de abril de 2020, se modifica el régimen de retribuciones, asistencias e indemnizaciones a percibir por los miembros de la Corporación; adoptándose, entre otros, los siguientes acuerdos:

"[…]

Segundo. - Determinar que el resto de miembros de la Corporación, que no están sometidos al régimen de dedicación exclusiva ni parcial, pasarán a percibir, con efectos retroactivos desde el día 24 de marzo de 2020, asistencias por la concurrencia *efectiva a las sesiones que celebre el Pleno, por importe de 300,00 euros, cuantía bruta a la que se deducirá el correspondiente Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*

Tercero. - Disponer que por la concurrencia efectiva a las sesiones que celebren el resto de órganos colegiados de la Corporación de los que formen parte -Junta de Gobierno Local, Comisiones Informativas y mesas de contratación- los miembros de la Corporación percibirán por igual concepto de asistencia, la cantidad bruta de 100,00 euros.

Cuarto. - Establecer que los importes señalados en concepto de asistencias en los dos resolutivos anteriores se abonarán previa acreditación de la concurrencia efectiva a las sesiones de que trae causa y por periodos mensuales; disponiendo, para cada uno de los periodos, el límite -por persona y mes, y con independencia de la legislatura a que se refiera que se detalla a continuación:

- *Miembros que forman parte de la Junta de Gobierno Local: 800,00 euros brutos como máximo, siempre y cuando se justifique la asistencia a tres sesiones de la Junta de Gobierno Local y a dos comisiones.*
- *Resto de miembros de la Corporación: 500,00 euros brutos como máximo, siempre y cuando se justifique la asistencia a dos comisiones*".

Décimo.- El día 26 de noviembre de 2020 el grupo municipal de Navarra Suma en el Ayuntamiento de Estella-Lizarra, presenta una solicitud en la que insta a la alcaldía el inicio de expediente de revisión de oficio de los nombramientos de… como Teniente de Alcalde y miembro de la Junta de Gobierno Local, y de… como integrante de la Junta de Gobierno Local, o que, en su caso, decrete sin más su cese en los cargos citados, todo ello en aplicación de la jurisprudencia contenida en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo número 1401/2020 de 26

de octubre.

Undécimo.- Tramitado el expediente de revisión de oficio, y remitido este al Consejo de Navarra para su dictamen, conforme a lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por este órgano consultivo se emite Dictamen 13/2021, de 3 de mayo, en el que concluye que procede ser estimada la revisión de oficio de los nombramientos de don… y doña…, concejales no adscritos del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, como miembros de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra y Teniente de Alcalde. Y dado que el Acuerdo de 4 de marzo de 2021, en el que se desestima la solicitud de revisión de oficio y la consiguiente declaración de nulidad de pleno derecho de las resoluciones de alcaldía 144/2020, de 2 de abril y 184/2020, de 4 de mayo, no tienen naturaleza jurídica de propuesta de resolución, deberá someterse de nuevo al Pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarra para que, teniendo ahora en consideración el Dictamen emitido por el Consejo de Navarra, acuerde lo que proceda.

Duodécimo.- Mediante Resolución de Alcaldía número 155/2021, de 11 de mayo de 2021, publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 126 de 31 de mayo de 2021, se resuelve, entre otros:

> "*Primero.- Cesar como integrantes de la Junta de gobierno local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra a los miembros de esta Corporación… y …, lo que además supone la pérdida por … de su condición de segundo teniente de alcalde del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, cargo que desde este momento pasa a ostentar la concejala y actual tercera teniente de alcalde, …*
>
> *Segundo.- Modificar la composición de la Junta de gobierno local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, que a partir de la fecha de vigencia de la presente resolución pasa a estar integrada exclusivamente por el alcalde y los miembros de la corporación municipal … y …, manteniendo en su integridad el vigente régimen de delegaciones a favor de este órgano de gobierno municipal*".

Decimotercero.- Mediante instancia de fecha 14 de mayo de 2021 el grupo municipal de Navarra Suma en el Ayuntamiento de Estella-Lizarra

solicita a la Secretaría informe para que con antelación al pleno en el que se deba adoptar el acuerdo de revisión de oficio se pronuncie sobre la exigibilidad de reintegro de las cantidades percibidas por los concejales no adscritos desde su nombramiento para los cargos que han motivado el anterior expediente de revisión.

Decimocuarto.- Con fecha 14 de mayo de 2021 se emite Informe jurídico por la Secretaría del Ayuntamiento de Estella-Lizarra en el que, tras exponer los antecedentes y consideraciones jurídicas que se estima oportuno solicita que se traslade el expediente a los órganos competentes de la Cámara de Comptos de Navarra, o al Departamento del Gobierno de Navarra con competencias en materia de administración local al objeto de que por su parte se valore la situación y las actuaciones que en su caso procede seguir, con pronunciamiento expreso sobre la procedencia o no de exigir el reintegro de las cantidades percibidas.

Decimoquinto.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, el 17 de mayo de 2021 el Alcalde del Ayuntamiento de Estella-Lizarra solicita el parecer de la Dirección General de Administración Local y Despoblación, del Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra y a la Cámara de Comptos, sobre la solicitud presentada por el grupo municipal de Navarra Suma en el Ayuntamiento de Estella-Lizarra relativo a las dietas por asistencia a los concejales no adscritos de esta corporación cuyo nombramiento es considerado nulo por el Consejo de Navarra en su Dictamen 13/2021 de 3 de mayo.

Decimosexto.- Con fecha 25 de mayo de 2021 la Presidenta de la Cámara de Comptos comunica al Alcalde del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, la decisión de la Cámara de declinar la solicitud formulada por entender que la asistencia jurídica solicitada no figura entre las competencias propias de la referida institución.

Decimoséptimo.- Con fecha 28 de mayo de 2021 se emite Informe Jurídico Relativo a la Devolución de Dietas Percibidas por Concejales no

Adscritos, por la Dirección, suscrito por el Jefe de Sección de Desarrollo Normativo y Ordenación Local y con el visto bueno de la Directora de Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales. En el mismo se concluye que:

> "*PRIMERA. El nombramiento de los concejales no adscritos como miembros de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, no tiene amparo legal y, conforme al Dictamen del Consejo de Navarra 13/2021, de9 de mayo, adolece de nulidad de pleno derecho.*
>
> *SEGUNDA**.** Conforme al artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Bases de Régimen Local, los derechos económicos y políticos de los concejales no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia y, por este motivo, por parte del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, en su caso, se debe iniciar un procedimiento de revisión de oficio, conforme al artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, declarando nulos los pluses que hubieran podido percibir los concejales no adscritos como miembros de la Junta de Gobierno Local*".

Decimoctavo.- El 1 de junio de 2021 el Alcalde del Ayuntamiento de Estella-Lizarra remite el Informe Jurídico de fecha 28 de mayo de 2021, así como la contestación recibida por parte de la Presidenta de la Cámara de Comptos comunica al Alcalde del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, a los grupos municipales, y al concejal y concejala no adscritos, para su conocimiento y efectos.

Decimonoveno.- En sesión ordinaria celebrada el 3 de junio de 2021, el Pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarra acuerda:

> "*Primero.- La revisión de oficio, y en consecuencia la declaración de nulidad de pleno derecho, de las resoluciones de alcaldía 144/2020, de 2 de abril por la que se procedió a nombrar a… teniente de alcalde y miembro de la junta de gobierno local de este Ayuntamiento; y 184/2020, de 4 de mayo, en cuya virtud se acordaba el nombramiento de… como miembro de la junta de gobierno local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, por concurrencia en ambos nombramientos de la causa de nulidad del artículo 47.1.f de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas invocada por el grupo municipal de Navarra Suma en su solicitud*".

Notificándose posteriormente a los interesados el referido acuerdo y dándoles traslado del mismo a los efectos oportunos.

Vigésimo.- Con fecha 14 de julio de 2021 se emite Resolución de Alcaldía número 242/2021, en la que se resuelve, entre otros:

"*1º.- Admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio de las retribuciones brutas percibidas por… y … como consecuencia de su pertenencia a la Junta de gobierno local desde su nombramiento hasta su cese mediante resolución 155 de 11 de mayo de 2021, en los términos de las certificaciones emitidas por el servicio de intervención del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, y que ascienden a la cantidad de 3.210,80 euros y 3.109,90 euros, respectivamente.*

2º.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 66 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -y con carácter previo a elevar al pleno como órgano competente para resolver el acuerdo que proceda-, iniciar el correspondiente procedimiento, dando traslado de la presente resolución a … y a …, miembros de esta corporación que ostentan la condición de no adscritos como interesados en el procedimiento, al objeto de que en el plazo de quince días hábiles a partir del siguiente al de la notificación puedan presentar cuantas alegaciones consideren en defensa de sus derechos.

3º.- Notificar la resolución al grupo municipal de Navarra Suma y a los portavoces del resto de grupos municipales en el Ayuntamiento de Estella-Lizarra, al objeto de que igualmente puedan comparecer como interesados y presentar en su caso las alegaciones que consideren en el plazo de quince días hábiles.

4º.- Dar traslado del presente acuerdo al área de secretaría del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, y al pleno en la primera sesión que este órgano celebre, ordenando la incorporación de la misma al expediente de su razón".

Vigésimo primero.- Finalmente, obra en el expediente la Propuesta de Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, de 9 de septiembre de 2021, en la que se acuerda tener por concluido el trámite, y en consecuencia elevar propuesta de revisión de oficio de los acuerdos de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra de fechas 2 de julio de 2020, 30 de julio de 2020, 10 de septiembre de 2020, 17, de septiembre de 2020, 8 de octubre de 2020, 11 de diciembre de 2020, 14 de

enero de 2021, 18 de febrero de 2021, 4 de marzo de 2021, 15 de abril de 2021 y 13 de mayo de 2021, aprobatorios de las dietas percibidas por... y ... por su asistencia a la junta de gobierno local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra desde su nombramiento hasta su cese por resolución de alcaldía 155/2021 de 11 de mayo,en atención a la nulidad de su nombramiento como miembros de ese órgano de gobierno, y la consiguiente declaración de nulidad de los pagos realizados por un importe total de 6.320,70 euros, en atención a la nulidad de su nombramiento, declarada por acuerdo del pleno de este Ayuntamiento de fecha 3 de junio de 2021, a efectos de exigir su reintegro al Ayuntamiento. Y remitir junto con la referida propuesta de resolución toda la documentación incorporada al expediente desde la presentación por el grupo municipal de Navarra Suma de su instancia de fecha 14 de mayo de 2021, a la Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra para que, por parte de la Sra. Presidenta del Gobierno de Navarra, se formule ante el Consejo de Navarra la correspondiente solicitud de dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra a través de la Presidenta de la Comunidad Foral, somete a dictamen de este Consejo el Acuerdo de 9 de septiembre de 2021 de revisión de oficio de los acuerdos aprobatorios de cantidades percibidas por los concejales no adscritos del referido Ayuntamiento a la vista del Dictamen 13/2021 de fecha 3 de mayo de 2021 emitido por el Consejo de Navarra en el expediente de revisión de oficio iniciado por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra.

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

Como se ha advertido, la presente consulta versa sobre los acuerdos aprobatorios de cantidades percibidas por los concejales no adscritos del Ayuntamiento de Estella-Lizarra don… en su condición de Teniente de Alcalde y miembro de la Junta de Gobierno Local, y a doña…, como miembro de la Junta de Gobierno Local.

El artículo 41.3 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROFRJEL) dispone que, el Alcalde preside la corporación y ostenta, entre otras atribuciones, la de "nombrar y cesar a los tenientes de alcalde y a los miembros de la Junta de Gobierno Local". El apartado 6 del referido artículo 41 del ROFRJEL, señala

que “los Tenientes de Alcalde serán libremente nombrados y cesados por el Alcalde de entre los miembros de la Comisión de Gobierno y, donde ésta no exista, de entre los Concejales”. Asimismo, el artículo 52.1 del ROFRJEL dispone que “la Junta de Gobierno Local está integrada por el Alcalde, que la preside, y Concejales nombrados libremente por él como miembros de la misma”.

El artículo 73.3 de la LRBRL dispone que “a efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquéllos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos”. En el tercer párrafo del referido artículo 73.3 de la LRBRL se advierte que “los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación”.

En consecuencia, la normativa de aplicación es, en cuanto al fondo de la revisión que nos ocupa, el alcance del límite transcrito previsto en el LRBRL y en concreto la procedencia o no de la devolución de las cantidades satisfechas hasta el momento del cese como integrantes de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra de don… y doña… que, a su vez, supuso la pérdida del primero de su condición de Segundo Teniente de Alcalde del referido Ayuntamiento.

Por otro lado, respecto a la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFALN) remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios de Navarra, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

La LRBRL 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 ROFRJEL.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LPACAP, y en particular, a su artículo 106.1 que apodera a los municipios, en cuanto Administraciones Públicas, para la revisión de oficio de sus actos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 47.1.

Asimismo, resulta de aplicación 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.

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".

En el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se ha iniciado formalmente Resolución de Alcaldía número 242/2021, fecha 14 de julio de 2021, en la que se resuelve, admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio de las retribuciones brutas percibidas por don… y doña … *como consecuencia de su pertenencia a la Junta de Gobierno Local desde su*

nombramiento hasta su cese mediante resolución 155 de 11 de mayo de 2021, en los términos de las certificaciones emitidas por el servicio de intervención del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, y que ascienden a la cantidad de 3.210,80 euros y 3.109,90 euros, respectivamente.

Mediante la anterior resolución se acordaba el inicio del correspondiente procedimiento de revisión, así como el traslado de la misma a los interesados en el procedimiento, así como al grupo municipal de Navarra Suma y a los portavoces del resto de grupos municipales en el Ayuntamiento de Estella-Lizarra, al objeto de que en el plazo de quince días hábiles a partir del día siguiente de la notificación pudieran presentar cuantas alegaciones considerasen oportuno en defensa de sus derechos; acordándose, asimismo, el traslado del acuerdo al área de secretaría del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, y al pleno en la primera sesión que este órgano celebrase.

Todo ello con carácter previo al Informe Jurídico evacuado por la Secretaría del Ayuntamiento de Estella-Lizarra de fecha 14 de mayo de 2021 sobre la exigibilidad de reintegro de las cantidades percibidas por los concejales no adscritos desde su nombramiento para los cargos que motivaron el primer expediente de revisión, evacuado a instancias del grupo municipal de Navarra Suma que lo habría solicitado con carácter previo a la adopción del Acuerdo correspondiente al primer expediente de revisión. Y al Informe Jurídico Relativo a la Devolución de Dietas Percibidas por Concejales no Adscritos, evacuado por la Dirección de Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales, de fecha 28 de mayo de 2021, del que se habría dado traslado oportuno – junto con la contestación recibida de la Presidenta de la Cámara de Comptos- por parte del Alcalde del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, a los grupos municipales, y al concejal y concejala no adscritos, para su conocimiento y efectos.

El 9 de septiembre de 2021 se adoptó por el Pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarra la Propuesta de Acuerdo en la que, teniéndose por concluido el trámite, se eleva propuesta de revisión de oficio de los acuerdos de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra

aprobatorios de las dietas percibidas por... y ..., por su asistencia a la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra desde su nombramiento hasta su cese por resolución de alcaldía 155/2021 de 11 de mayo.

Finalmente, mediante solicitud presentada a la Presidenta del Gobierno 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, en términos generales, el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado correctamente, cumpliendo las exigencias establecidas por el artículo 106 de la LPACAP; considerando este Consejo de Navarra que nada obsta para que en un mismo procedimiento se tramite de forma conjunta la revisión de oficio de todos los actos administrativos por los que se haya procedido a abonar las cantidades como consecuencia del nombramiento nulo de los concejales no adscritos como miembros de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra.

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

En cuanto al fondo del asunto, la solicitud de revisión de oficio se basa en el motivo de nulidad de pleno derecho de los actos de la Administraciones Públicas previsto en la letra f) del apartado 1 del artículo 47 de la LPACAP, en virtud del cual serán nulos de pleno derecho “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”.

Como ha recordado 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.

El artículo 8.1 de la LFALN señala que “la organización de los municipios de Navarra, así como la formación de sus órganos de gobierno y administración, se sujetará a las disposiciones aplicables a los del resto del Estado”. Por su parte, entre las atribuciones conferidas al Alcalde, el artículo 141 de la LRBRL señala la de nombrar y cesar a los tenientes de alcalde y a los presidentes de los distritos, y el artículo 23 del mismo texto normativo atribuye también al Alcalde la facultad de nombrar y separar a los miembros integrantes de la Junta de Gobierno Local. En similares términos se expresan los artículos 66.1 y 52.1 del ROFRJEL.

La designación de Teniente de Alcalde y miembro de la junta es una potestad discrecional que la legislación local atribuye, en los términos señalados, al Alcalde. Ahora bien, dicha facultad discrecional se encuentra limitada, entre otros, por los límites establecidos en el artículo 73.3 de la LRBRL, cuyo tercer párrafo advierte que “los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación”.

Por los motivos expuestos en nuestro Dictamen 13/2021, de 3 de mayo, este Consejo de Navarra considera los nombramientos de don … y doña…, concejales no adscritos del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, como miembros de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra y Teniente de Alcalde, fueron nulos de pleno derecho. Como consecuencia de lo cual mediante Resolución de Alcaldía número 155/2021 de 11 de mayo, se resolvió el cese como integrantes de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra y la pérdida de la condición de segundo Teniente de Alcalde del referido Ayuntamiento de don… Todo ello, de manera coherente con la doctrina jurisprudencial establecida en la Sentencia del Tribunal Supremo número 1401/2020, de 26 de octubre, en la que, en relación con la interpretación que deba hacerse del artículo 73.3. 3º de la LRBRL, se advierte que las limitaciones que el referido precepto impone al concejal no adscrito no puede afectar a los derechos políticos y económicos ligados al ejercicio del mandato representativo otorgado por los electores

como concejal electo. Y señala también que el pase a la condición de concejal no adscrito, como consecuencia o por razón de un supuesto de transfuguismo, sí impide que se asuman cargos o que perciban retribuciones que antes no ejercía o percibía e impliquen mejoras personales, políticas o económicas; quedando excluida de esta limitación la incorporación a las comisiones informativas.

De conformidad con los acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarra en relación con el régimen de retribuciones, asistencias e indemnizaciones a percibir por los miembros de la corporación, los miembros de la Junta de Gobierno Local pueden percibir unos importes superiores al resto de miembros de la corporación. En el caso de los primeros, el importe máximo es de 800 euros, mientras que para el resto de concejales que no tengan tal condición el límite es de 500 euros, tal y como se refleja en el Informe Jurídico emitido por el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales; precisando que la Junta de Gobierno Local es un órgano integrado por el Alcalde, que la preside, y por los concejales nombrados libremente por él como miembros de la misma, conforme a lo establecido en el artículo 52 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Según las certificaciones emitidas por el servicio de intervención del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, los nombramientos de don… y doña…, concejales no adscritos del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, como miembros de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, supusieron la percepción 3.210,80 euros y 3.109,90 euros, respectivamente. De modo que el Ayuntamiento de Estella-Lizarra habría satisfecho un importe total de 6.320,70 euros en concepto de remuneraciones por asistencia a Juntas de Gobierno Local abonadas como consecuencia de nombramientos que fueron declarados posteriormente nulos de pleno derecho a la luz de la doctrina a que nos acabamos de referir.

Lo anterior determina la procedencia de la devolución de las referidas cantidades para que la declaración de nulidad de pleno derecho surta los

efectos que le son propios; puesto que, como se afirma en el ya referido Informe Jurídico emitido por el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales, la anulación de los actos administrativos por los que se les nombró miembros de la Junta de Gobierno Local debe conllevar la devolución de las cantidades extra percibidas por los concejales no adscritos, por su condición de miembros de la Junta de Gobierno Local.

Señala el Informe de la Secretaría del Ayuntamiento de Estella Lizarra de fecha 14 de mayo de 2021 que el hecho de que el pago por asistencia se justifica en la efectiva participación en las sesiones que corresponda, y de que la asistencia a las sesiones de los órganos colegiados de los que se forme parte es obligatoria para sus miembros, puede llevar a la consideración de que reclamar las cantidades abonadas suponga un caso de enriquecimiento injusto; indicando, asimismo, que lo anterior es sostenido por una parte de la doctrina –de la cual no se da cuenta- en relación con los efectos de la sentencia del Tribunal Supremo 1401/2020, antes referida.

Debe advertirse que los efectos de la declaración de nulidad del acto administrativo determinan su ineficacia y que el mismo carezca de efectos jurídicos. En definitiva, la declaración de nulidad de pleno derecho de los nombramientos de los concejales no adscritos miembros de la Junta de Gobierno Local de la corporación implica eliminar cuantos efectos hubiese producido, de manera que se restituya a las partes a la situación anterior como si los mismos no se hubiese nunca producido. Ahora bien, es cierto que, como es sabido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene aplicando en determinadas situaciones la doctrina del enriquecimiento sin causa para evitar que la Administración pueda beneficiarse de unos trabajos ya realizados como consecuencia de un acto que ahora es declarado nulo. Sin embargo, debe advertirse que no cabe apreciar en el caso que nos ocupa motivos para considerar que el consistorio deba compensar a los concejales no adscritos abonándoles, además del importe que corresponde percibir de manera ordinaria en retribución de la asistencia e indemnización a los miembros de la corporación no sometidos al régimen de dedicación exclusiva ni parcial, las cuantías extra previstas para aquellos que formen parte de la Junta de Gobierno Local. Lo cual, además, resultaría contrario a

la jurisprudencia recaída en relación con una situación similar a la que nos ocupa, y a la que se refiere el Informe Jurídico emitido por el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales. En concreto en la sentencia de 15 de septiembre de 2016 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número. 7 de Valencia; y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, de 26 de diciembre de 2018; confirmada posteriormente en la ya referida Sentencia del Tribunal Supremo número 1410/2020 de 26 de octubre. En concreto, el Tribunal Superior de Justicia de Valencia concluye en el FD 9º que "(p)rocede, en suma, la desestimación del recurso de apelación y la confirmación de la sentencia apelada (con la obvia precisión de que la exigencia por el Ayuntamiento a Dª Valentina de la devolución de las retribuciones e indemnizaciones económicas indebidamente satisfechas habrá de tener lugar en el caso de que efectivamente se haya producido el incremento de los derechos económicos de ésta)".

En definitiva, el enriquecimiento injusto, que debe operar en circunstancias excepcionales, no parece concurrir en el caso presente; y ni tan siquiera ha sido alegado por las personas interesadas. Como afirma el Informe Jurídico emitido por el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales, los concejales no adscritos efectivamente dedicaron tiempo a los asuntos y asistieron a las sesiones de Junta de Gobierno Local convocadas, motivo por el que se les debe abonar las dietas correspondientes como concejales, pero no procede abonar las cantidades extra previstas para los miembros de la Junta de Gobierno Local al haber resultado nulos sus nombramientos como consecuencia de su condición de concejales no adscritos.

Habida cuenta de lo anterior, a juicio de este Consejo de Navarra, procede la revisión de oficio al apreciarse en concurso de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.f) de la LPACAP, en los acuerdos de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra aprobatorios de las dietas percibidas por los concejales no adscritos como miembros de la referida Junta de Gobierno Local.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la revisión de oficio de los acuerdos de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra de fechas 2 de julio de 2020, 30 de julio de 2020, 10 de septiembre de 2020, 17, de septiembre de 2020, 8 de octubre de 2020, 11 de diciembre de 2020, 14 de enero de 2021, 18 de febrero de 2021, 4 de marzo de 2021, 15 de abril de 2021 y 13 de mayo de 2021, aprobatorios de las dietas percibidas por... y ... por su asistencia a la junta de gobierno local del Ayuntamiento de Estella-Lizarra desde su nombramiento hasta su cese por resolución de alcaldía 155/2021 de 11 de mayo debe ser estimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento