

Dictamen Núm. 238/2021

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 18 de noviembre de 2021, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 2 de agosto de 2021 -registrada de entrada el día 4 del mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno, de 24 de agosto de 2010, por el que se cede gratuitamente a la Parroquia Rural de Sobrefoz el inmueble patrimonial “escuela y vivienda de la escuela”.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. En sesión celebrada el 26 de marzo de 2021, el Pleno del Ayuntamiento de Ponga, visto el informe de la Secretaria-Interventora, acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo plenario, de 24 de agosto de 2010, por el que se cede gratuitamente a la Parroquia Rural de Sobrefoz el inmueble “escuela y vivienda de la escuela” con destino a la “utilización en el

cumplimiento de sus fines en tanto se tramita el expediente de cesión de la propiedad”.

En el mismo acuerdo de 26 de marzo de 2021, el Pleno acuerda la incorporación al procedimiento de las actuaciones practicadas en un anterior expediente caducado, que se identifica.

Dicho acuerdo se notifica a la Parroquia Rural con fecha 2 de junio de 2021.

2. Entre las actuaciones del expediente caducado que se incorporan al de nuevo curso figura la certificación del acuerdo plenario de 24 de agosto de 2010 (librada por la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento el 12 de junio de 2017), con el voto favorable de los tres concejales presentes; la solicitud de informe sobre la apertura de esta revisión de oficio formulada por la Alcaldesa a la Secretaria-Interventora el 11 de agosto de 2020, el informe librado y el acuerdo del Pleno de 18 de agosto de 2020, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio del referido acuerdo.

En el informe de la Secretaria-Interventora, que la Alcaldesa eleva al Pleno como propuesta, se recoge que “con fecha 13 de abril de 2010” el entonces Presidente de la parroquia rural “solicita ` que la casa del maestro de Sobrefoz, así como las escuelas y el salón de actos (...), pase a formar parte de la titularidad de las propiedades de la Parroquia de Sobrefoz´ (...). Con fecha 24 de agosto de 2010 se aprueba en sesión ordinaria del Pleno, con el voto favorable de los tres concejales presentes”. Se acompañan el escrito de solicitud del entonces Presidente de la parroquia rural, registrado el 13 de abril de 2010, y otro de igual procedencia y fecha de registro en el que solicita que le sea concedida a la persona que habita la vivienda “poder continuar en ella por tiempo indefinido”, en cuanto que la viene “habitando desde hace años” y “por las mejoras que (...) ha realizado en dicha casa”. Se adjunta también la certificación del acuerdo plenario de desafectación del inmueble, adoptado en sesión celebrada el 22 de diciembre de 2009, y el expediente seguido al efecto.

Razona la informante que el acuerdo de cesión se adoptó “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en el artículo 110.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (...), con infracción de los trámites esenciales: sin instrucción previa del expediente de cesión gratuita de bienes propiedad del Ayuntamiento y sin la mayoría cualificada requerida”, detallándose los trámites que contempla el precepto mencionado y recordándose la obligación del Ayuntamiento de “ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos”.

En la certificación del acuerdo del Pleno de 18 de agosto de 2020, por el que se abre el primer procedimiento revisor, consta la intervención de la Alcaldesa exponiendo que la cesión no se aprobó por la necesaria mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, “pues fue adoptado con los votos favorables de tres concejales después de que abandonaran la sesión cuatro concejales antes de la aprobación de las actas”, y con omisión de la tramitación previa, toda vez que “el Secretario Accidental del Pleno era el administrativo y no presentó ningún tipo de informe ni trámites”. Uno de los concejales manifiesta que, tratándose de un inmueble patrimonial, operaría la prescripción adquisitiva por el transcurso de diez años, que la cesión se acordó por “mayoría absoluta” pues no se computan las abstenciones y que la Alcaldesa “está actuando solamente por venganza e inquina personal hacia la parroquia de Sobrefoz, puesto que conoce que esta ha interpuesto una nueva demanda por el pago del canon de caza de los ejercicios 2018, 2019 y 2020”. La Alcaldesa replica que actúa en defensa de los bienes municipales “porque se han observado ciertas irregularidades al regularizar el inventario de bienes”, y que la mayoría absoluta “se obtiene con el voto favorable de cuatro miembros de la Corporación”. El inicio de la revisión de oficio se aprueba por mayoría, con dos abstenciones, notificándose a la Presidenta de la Parroquia Rural con apertura del trámite de audiencia.

Consta que esta recibe la notificación el 21 de septiembre de 2020, y que obtiene una copia del expediente.

3. Con fecha 29 de septiembre de 2020, la Presidenta de la parroquia rural presenta un escrito de alegaciones en el anterior expediente caducado. En él invoca la prescripción adquisitiva por la posesión ininterrumpida, sostiene que la parroquia solo puede ser privada de sus bienes por el cauce expropiatorio y esgrime la nulidad del acuerdo de inicio de la revisión en tanto que “fueron favorables todos los votos emitidos” al aprobarse la cesión “contando, lógicamente, con la instrucción del expediente, que debió ser llevado al Pleno”, por tener el acuerdo de iniciación del procedimiento de revisión un “contenido imposible” vistas “las normas de derecho privado” aplicables.

Aduce que concurren además los límites a la revisión de oficio, “en particular, el derivado del tiempo transcurrido cuando en razón de él la revisión pueda ser contraria a la equidad (...), pues ningún tipo de interés público o social alega o tiene en cuenta el Ayuntamiento de Ponga y sí, en cambio, impide a la parroquia de Sobrefoz cumplir el fin al que dedica esos inmuebles o el rendimiento que de ellos obtiene”. Argumenta también que es contrario a la buena fe, “pues prácticamente nace como consecuencia de las reclamaciones que la parroquia (...) se ha visto obligada a entablar contra el Ayuntamiento de Ponga por el impago del canon de caza”, aludiendo a una primera “interpuesta y ganada” correspondiente a años anteriores y a otra en curso correspondiente al canon de los ejercicios 2018, 2019 y 2020. Afirma que “indicio de la mala fe, que mueve a la (...) Alcaldesa y Secretaria de Ponga (...), es también la denuncia falsa interpuesta frente al anterior Presidente de la parroquia (...) que acabó en archivo”, describiendo como “actuación sostenida de acoso mientras durase la reclamación económica” la apertura de “otro expediente, también ilegal, de baja del censo de la recién electa” presidenta de la Parroquia de Sobrefoz, y advirtiendo que esta revisión se dirige a “ejercer una coacción o presión a la parroquia a fin de que desista de (sus) acciones”, por lo que

incurrir en desviación de poder. Apunta, por último, que quienes votaron a favor de iniciar la revisión de oficio incurren en delito de prevaricación, habiendo sido advertida en el Pleno por un concejal la ilegalidad del acuerdo.

Acompaña una certificación de la Secretaria-Interventora expresiva de que la "cesión de la propiedad del inmueble", según consta en acta, se aprobó "con 3 votos a favor y 4 abstenciones"; certificación que el entonces Presidente de la parroquia rural presenta el 12 de junio de 2017 en el Registro de la Propiedad de Cangas de Onís. Se adjunta la certificación catastral descriptiva y gráfica en la que figura como titular la Parroquia Rural de Sobrefoz.

También se aporta una copia del acta de la sesión plenaria de 24 de agosto de 2010, rubricada por el Secretario Accidental, en la que consta que se da cuenta de la "petición hecha por el Alcalde pedáneo de Sobrefoz" y que esta parroquia rural es una entidad local menor y "la destinataria natural de los bienes patrimoniales del Ayuntamiento situados en Sobrefoz". Figura que "en la deliberación se pone de manifiesto que los bienes de los pueblos deben (...) pertenecer a los pueblos. Se acuerda con el voto favorable de los tres concejales presentes".

4. Tras el informe de la Secretaria-Interventora expresivo de la caducidad del procedimiento por agotamiento del plazo de seis meses, consta la certificación del acuerdo del Pleno de 26 de marzo de 2021, por el que se archiva aquel abriéndose el presente, y el informe de la Secretaria-Interventora, fechado el 2 de junio de 2021, en el que se rebaten las alegaciones formuladas en el expediente caducado. En él se justifica la emisión en 2017 de una certificación del acuerdo impugnado por cuanto fue solicitada "para pedir una subvención al Plan Leader", interesándose entonces por la parroquia la inscripción en el Registro de la Propiedad.

Se puntualiza que lo exigido por la norma para la cesión gratuita de bienes es "el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación previa instrucción del expediente", que se omitió.

Se indica que, consultado el Catastro, aparece un cambio de titularidad a favor de la parroquia rural registrado el 10 de septiembre de 2020, cuando ya conocían la apertura del procedimiento revisor. Añade que el Ayuntamiento “no está reivindicando bien alguno, toda vez que tales inmuebles los detenta en propiedad desde su construcción”, y “jamás hizo dejadez o abandono del derecho de propiedad que ostenta (...), pagando incluso las facturas de consumo de electricidad en la escuela desde el principio y hasta el momento actual”; aparte de que “no pasaron diez años de posesión pacífica” entre el acuerdo de cesión (24 de agosto de 2010) y el acuerdo por el que se inicia el primer expediente de revisión de oficio (18 de agosto de 2020), ni la parroquia ha poseído “a título de dueña con el conocimiento pleno del Ayuntamiento de Ponga, toda vez que no había indicio alguno (expediente que transmitiera el dominio, inscripción en el Registro de la Propiedad...) que hiciera presuponer tal cosa”. Apunta a la mala fe del poseedor que no ignora que su título está viciado, lo que “quedó patente (...) cuando, transcurridos siete años del acuerdo, intentaron inscribir los inmuebles en el Registro de la Propiedad y no se lo permitieron”. Argumenta además que carece la parroquia de “justo título”, pues solo cuenta con un acuerdo de cesión nulo que, “además, estaba condicionado a la formalización de un expediente posterior de cesión de dominio sobre los bienes, el cual nunca llegó a iniciarse”.

5. Evacuado un nuevo trámite de audiencia, el día 14 de junio de 2021 la Presidenta de la parroquia rural presenta un escrito de alegaciones en el que reitera las formuladas en el expediente anterior. Señala que el expediente de baja del censo de la electa Presidenta de la parroquia rural ha “caducado”, y acompaña una copia de la notificación de su apertura que se encabeza con la constancia de que la afectada publicó abiertamente en una red social “yo vivo y trabajo en Oviedo, no tengo necesidad de que nadie me pague nada”. Adjunta también copia del auto de sobreseimiento de las diligencias penales abiertas contra los anteriores Alcalde y Presidente de la parroquia rural, en el que consta

que “el objeto de la denuncia es la arbitrariedad con la que se pagaba el canon cinegético a la Parroquia de Sobrefoz, siendo así que era el Alcalde correspondiente el que decidía la cantidad a percibir por dicha parroquia sin sujeción a criterio legal (...), sin justificación del uso dado a ese dinero por la parroquia perceptora”, y que se archiva visto el derecho al canon que asiste a la parroquia y que hubo rendición de cuentas de la parroquia a la Sindicatura “en los ejercicios de 2014-2016” sin que conste reparo alguno.

6. Remitido el expediente al Consejo Consultivo del Principado de Asturias, se devuelve al Consistorio a fin de que se complete con la pertinente propuesta de resolución, cumplimentándose ciertas carencias formales.

7. Con fecha 30 de julio de 2021, la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento de Ponga libra informe, a modo de propuesta, en el que se toman en consideración las alegaciones formuladas por la parroquia rural en el nuevo trámite de audiencia, remitiéndose a las observaciones y conclusiones de su anterior informe de 2 de junio de 2021.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de agosto de 2021, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de 24 de agosto de 2010, por el que se cede gratuitamente a la Parroquia Rural de Sobrefoz el inmueble patrimonial “escuela y vivienda de la escuela”, objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia del mismo en soporte digital.

Se acompaña la resolución por la que se suspende el plazo para resolver por razón de la petición del dictamen, junto a su notificación a la parroquia rural.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Ponga, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), el Ayuntamiento de Ponga se halla debidamente legitimado, toda vez que a él pertenece el órgano que ha dictado el acto cuya declaración de nulidad es objeto del procedimiento de revisión de oficio iniciado.

TERCERA.- En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 106.1 de la LPAC dispone que las "Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), 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"; ello sin perjuicio de la eventual aplicación de los límites que establece el artículo 110 de la LPAC.

CUARTA.- En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que este se configura como instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un

estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por tanto, hemos de analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

Al respecto, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio. La LPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a efectuar una referencia al “órgano competente”. Por ello, y tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), y en su normativa de desarrollo. A la hora de determinar qué órgano es competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el artículo 218.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, disponiendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, “los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”. En el asunto que ahora consideramos se pretende declarar la nulidad de un acuerdo que ha sido adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, por lo que corresponde a dicho órgano la facultad de revisarlo de oficio.

En relación con el procedimiento seguido, se han cumplimentado los trámites fundamentales, pues existe un acuerdo de inicio, se ha dado audiencia y vista del expediente a los interesados y se ha elaborado una propuesta de resolución que da adecuada satisfacción a la obligación legal de motivación, impuesta a los actos que pongan fin a este tipo de procedimientos por el artículo 35.1.b) de la LPAC. Asimismo, se ha librado el informe de Secretaría, previsto en el artículo 3.3.d).3.º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo,

por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.

Ahora bien, observamos que al trasladar el acuerdo de incoación la Administración no ha informado a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 21.4 de la LPAC, del plazo máximo establecido para la resolución del procedimiento -seis meses desde su inicio- ni sobre los efectos del silencio administrativo -caducidad-. En efecto, el artículo 21.4 *in fine* de la LPAC señala que “En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio”. Este Consejo ha venido insistiendo en que tal trámite no es un mero formalismo, dada la necesidad de ofrecer al interesado una correcta información acerca del cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento y notificarlo (entre otros, Dictámenes Núm. 180/2014 y 186/2021).

Finalmente, con arreglo a lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá su caducidad. Al respecto, el Tribunal Supremo ha resuelto que la fecha que debe considerarse para apreciar la caducidad es aquella en que se dicta la resolución que pone fin al procedimiento y no la de su notificación (Sentencia de 12 de marzo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:866-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a). En el supuesto examinado, la resolución de incoación se adoptó el día 26 de marzo de 2021, y habiéndose acordado la suspensión del plazo para resolver con motivo de la solicitud de dictamen -al amparo de lo establecido en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas-, periodo en el que se completa formalmente el

expediente para su examen por este Consejo, ese plazo no ha transcurrido aún. Atendido el momento de la petición del dictamen y considerado que el tiempo máximo de suspensión es de tres meses, el cómputo del plazo ha de reanudarse al término de ese lapso suspensivo, de lo que resulta que resta poco más de un mes para resolver en plazo.

QUINTA.- Entrando en el fondo del asunto, para la correcta valoración del caso que examinamos debemos partir de una consideración de tipo general, y es que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional, puesto que este instrumento sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, sin intervención judicial y en cualquier momento, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad.

Así lo dispone el artículo 106.1 de la LPAC al señalar que las "Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1".

En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la revisión de oficio se restringe a los supuestos de nulidad radical previstos taxativamente en la ley -de interpretación restrictiva-, y se le imponen unos límites específicos. Según constante jurisprudencia, que se reitera en la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2018 -ECLI:ES:TS:2018:2443- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), "la finalidad que está llamada a cumplir la revisión de los actos nulos (...) es facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen algunos actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva", ampliando las posibilidades impugnatorias "en equilibrio con la seguridad jurídica". De ahí que las facultades revisoras se

sometan, desde las primeras formulaciones de este instituto, a ciertos límites, hoy consagrados en el artículo 110 de la LPAC.

En el supuesto examinado, la revisión de oficio tiene por objeto el acuerdo plenario por el que se cede gratuitamente un bien a una entidad local menor del municipio. Conviene precisar que la "escuela y vivienda de la escuela" se ceden, a tenor del acta de la sesión plenaria, "en tanto se tramita el expediente de cesión de la propiedad". Esto es, nos encontramos ante una cesión de uso y no de dominio -pues nunca se tramitó el acuerdo traslativo inicialmente contemplado-, lo que explica que el título no sea inscribible en el Registro de la Propiedad.

El Ayuntamiento cedente esgrime que el acuerdo se adoptó "prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en el artículo 110.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (...), con infracción de los trámites esenciales: sin instrucción previa del expediente de cesión gratuita de bienes propiedad del Ayuntamiento y sin la mayoría cualificada requerida". Los antecedentes incorporados permiten constatar que el acuerdo de cesión del inmueble se adoptó "con 3 votos a favor y 4 abstenciones", según consta en el acta, cuando la mayoría absoluta requiere el voto de 4 concejales, y que se omitió toda instrucción previa, verificándose que se aprobó tras abandonar la sesión 4 concejales y actuando como "Secretario Accidental" el administrativo del Ayuntamiento.

El artículo 47 de la LPAC establece en su apartado 1, letra e), que son nulos de pleno derecho los actos "dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido". Según reiterada jurisprudencia, para que pueda apreciarse esta causa de nulidad la omisión del procedimiento ha de ser "clara, manifiesta y ostensible", lo que sucede, entre otros, en los casos de "ausencia total de trámite" (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2006 -ECLI:ES:TS:2006:2789-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª).

El invocado artículo 110.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales disciplina el procedimiento aplicable a la cesión, indicando que “En todo caso, la cesión gratuita de los bienes requerirá acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, previa instrucción del expediente con arreglo a estos requisitos: / a) Justificación documental por la propia Entidad o Institución solicitante de su carácter público y Memoria demostrativa de que los fines que persigue han de redundar de manera evidente y positiva en beneficio de los habitantes del término municipal./ b) Certificación del Registro de la Propiedad acreditativa de que los bienes se hallan debidamente inscritos en concepto de patrimoniales de la Entidad local./ c) Certificación del Secretario de la Corporación en la que conste que los bienes figuran en el inventario aprobado por la Corporación con la antedicha calificación jurídica./ d) Informe del Interventor de fondos en el que pruebe no haber deuda pendiente de liquidación con cargo al presupuesto municipal./ e) Dictamen suscrito por técnico que asevere que los bienes no se hallan comprendidos en ningún plan de ordenación, reforma o adaptación, no son necesarios para la Entidad local ni es previsible que lo sean en los diez años inmediatos./ f) Información pública por plazo no inferior a quince días”.

Se advierte con facilidad, en el caso analizado, la notoria omisión de todo trámite, pues el único que trata de cumplimentarse -el final, de aprobación por el Pleno- se frustra al someterse el acuerdo a votación cuando están presentes menos de la mitad de los miembros de la Corporación. Tratándose de un asunto cuya aprobación requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de concejales -letra ñ) del artículo 47 de la LRBRL- y que solo obtiene el voto de tres de ellos, no trasciende siquiera el modo en el que hayan de computarse las abstenciones o ausencias, pues en ningún caso se reúne el *quorum* para adoptar esa mayoría cualificada. Esta circunstancia es suficiente por sí -amen de la carencia absoluta de instrucción previa- para determinar la nulidad radical, en cuanto que se vulneran tanto las normas fundamentales del procedimiento como las reglas esenciales para la formación de la voluntad de

los órganos colegiados.

En efecto, tal como concluye el Consejo Consultivo de Castilla y León en su Dictamen Núm. 100/2019, la invocación material de la ausencia de mayoría suficiente se reconduce a esta última causa de nulidad, contemplada también en la letra e) del artículo 47 de la LPAC, considerado que los Tribunales, siguiendo la interpretación del Tribunal Supremo sobre una norma semejante, vienen incluyendo entre las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados las “que establecen la formación del ‘quorum de asistencia y votación’, para lo que es preciso consignar en el acta de cada sesión el número de convocados, el de asistentes y el de votantes, y, cuando sea preciso, la calidad de todos ellos” (por todas, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de marzo de 2016 -ECLI:ES:TSJM:2016:4763-, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección 8.^a).

En suma, como manifestamos en el Dictamen Núm. 139/2018, la apreciación de la nulidad absoluta “se reserva para aquellos casos en que el procedimiento se ha violentado de modo flagrante o se ha producido alguna anomalía sustancial en la tramitación (...). Por ello, la eventual concurrencia de esta causa de nulidad no debe examinarse desde una perspectiva formalista sino desde una óptica sustantiva, en la que lo decisivo no es tanto la ausencia de uno o varios trámites como que no se hayan respetado los principios que informan el procedimiento” y cuya omisión determinaría una “irregular e impropia formación de la voluntad administrativa que constituye el sustrato material de dicho acto aprobatorio”, conforme advierte el Consejo de Estado en su Dictamen Núm. 279/2000, de 16 de marzo. Se aprecia, en definitiva, que el acuerdo aquí impugnado carece de un previo expediente administrativo, ausencia absoluta por la que se vulneran los principios que informan el procedimiento (en el que se incluyen diversos informes y un sensible trámite de “información pública por plazo no inferior a quince días”), concurriendo una irregular formación y una viciosa expresión de la voluntad administrativa.

Por parte de la parroquia rural -que impugna confusamente el acto de

trámite por el que se inicia la revisión- se esgrime que el acuerdo de apertura tiene "un contenido imposible" vistas "las normas de derecho privado" aplicables, que determinarían la prescripción adquisitiva a favor de la parroquia por la posesión ininterrumpida de diez años. Al respecto, ha de advertirse que la eventual aplicación del instituto de la usucapión -que habría de ser alegada y probada por la beneficiaria en su cauce- en nada obsta el examen de la legalidad del título ni su anulación, a la que seguirían los efectos pertinentes, sin perjuicio de los que resulten de la posesión prolongada en el tiempo. En cualquier caso, parece extraño que la entidad local menor se beneficie de la usucapión por el transcurso de diez años conforme al Código Civil, no solo por no poseer "a título de dueño" y no poder ignorar que su título está viciado, sino también porque la cesión de un bien patrimonial es un negocio jurídico complejo caracterizado por la carga de destinarlo a unos específicos fines durante treinta años (artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales); carga cuyo incumplimiento determina que quede resuelta la cesión y los bienes reviertan a la Corporación Local. De ese singular régimen se deduce que la cesión -válidamente acordada- puede ser de mero uso o traslativa del dominio, pero en todo caso se sujeta a una condición resolutoria, explícita o implícita, que se mantiene durante 30 años, sin que frente a ese plazo -impuesto para salvaguardar el interés público- pueda prevalecer el de prescripción adquisitiva del derecho civil o ampararse una usucapión liberatoria. Es más, durante ese lapso de 30 años la entidad cedente debe velar por el cumplimiento de las condiciones impuestas, sin que se contemple un plazo de caducidad para el ejercicio del derecho de reversión. Se observa, a la luz de lo establecido en el artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (y, para la Administración del Estado, en el artículo 150 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas) que la cesión gratuita es una forma especial de enajenación de marcado carácter finalista, únicamente admisible para fines de utilidad pública o interés social. No es una donación pura y simple, sino una suerte de donación modal, y

como tal habría de instrumentarse a través de un convenio en el que concurren las voluntades de cedente y aceptante, y aquella carga viene impuesta por el mismo interés público que justifica la cesión, revistiéndola de una singular naturaleza que pugna con la aplicación de diversas reglas de derecho privado.

Por último, se suscita en este caso la aplicación de los límites a la revisión de oficio, cuestionándose la rectitud de sus promotores. Al respecto, merece recordarse el deber que sobre ellos pesa de ejercitar las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de la Corporación, así como el imperativo “declararán” con el que el artículo 106 de la LPAC ordena depurar los actos administrativos manifiestamente nulos.

Revelándose legítimo su impulso, se aprecian además diversas circunstancias de las que puede deducirse que la revisión del acuerdo de cesión no quiebra la equidad, la buena fe ni la ley, pese al tiempo transcurrido. Por un lado, no se constatan los elementos necesarios para la pretendida prescripción adquisitiva (no se documentan diez años de posesión de buena fe ni a título de dueño), constando además en el expediente que la inscripción dominical no prospera. Por otro, cabe dudar del cumplimiento de una finalidad social o de interés público por los bienes cedidos, pues por el Presidente de la parroquia rural se interesaba que la vivienda se concediera a su morador al mismo tiempo que solicitaba la cesión, constando además que el Ayuntamiento sigue abonando las facturas de suministros. Y tampoco puede obviarse que, omitido todo el procedimiento legal, entre los trámites indebidamente sustraídos se encuentran los informes justificativos de que los fines perseguidos “han de redundar de manera evidente y positiva en beneficio de los habitantes del término municipal” (artículo 110.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales), así como el trámite de información pública que debió de servir a los principios de participación y transparencia. En definitiva, el vicio de nulidad radical que aquí se sustancia es patente y notorio, sin que se aprecie obstáculo para que el Ayuntamiento acuda a la revisión de oficio en defensa de sus bienes patrimoniales.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede revisar de oficio y declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Ponga, de 24 de agosto de 2010, por el que se cede gratuitamente a la Parroquia Rural de Sobrefoz el inmueble patrimonial "escuela y vivienda de la escuela".

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE PONGA.