

Expediente Núm. 299/2009
Dictamen Núm. 289/2009

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Jiménez Blanco, Pilar
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 25 de junio de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 3 de junio de 2009, examina el expediente de revisión de oficio incoado por Resolución de la Consejera de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 25 de marzo de 2009, con motivo de la presunta nulidad de pleno derecho de una inscripción en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante informe de fecha 18 de marzo de 2009, la Encargada del Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias expone que “de la revisión realizada sobre el expediente” se desprende que “el día 10 de marzo de 2009 se dicta resolución de inscripción de la unión de hecho” formada por; que el artículo “3 de la Ley del Principado de Asturias 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables”, las define señalando que ninguna de ellas puede estar “unida

por un vínculo matrimonial (...) con otra persona"; que, en el mismo sentido, el artículo "4.1 del Decreto 71/1994, de 29 de septiembre, por el que se crea el Registro de Uniones de Hecho, señala entre los requisitos a reunir por los miembros de la unión a efectos de proceder a la inscripción de ésta en el Registro el de 'no estar sujetos a vínculo matrimonial'", y que "entre la documentación aportada por los interesados se encuentra Fe de Vida y Estado" en la que consta que el estado de una de las integrantes de la unión es el de "separada legal". Por ello, continúa el informe, "ante la circunstancia de que de los propios documentos incorporados al expediente se deduce que uno de los miembros de la unión se encuentra sujeto a vínculo matrimonial", se colige "el error cometido en la valoración de la documentación y en el sentido de la Resolución por la que se inscribe en el Registro a los miembros de la unión" de hecho. Entiende que la resolución incurre en vicio de nulidad radical, "de acuerdo con el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre", de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y concluye proponiendo "su revisión de oficio".

Como antecedente, se ha incorporado al expediente una copia del procedimiento de inscripción de la unión de hecho, entre cuya documentación figura una "Fe de Vida y Estado" correspondiente a uno de los miembros de la unión, de fecha 23 de febrero de 2009, en la que se hace constar que "su estado es el de separada legal".

Igualmente se acompaña una copia de la Resolución de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de fecha 10 de marzo de 2009, suscrita por el Director General de Justicia, por delegación de la titular de la Consejería. La resolución por la que se acuerda "inscribir la unión de hecho (...) en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias" señala que "con fecha 10 de marzo de 2009 (...) se presenta, mediante comparecencia personal de los interesados, solicitud conjunta de inscripción de su unión de hecho", y que "por los solicitantes se aporta documentación suficiente acreditativa del

cumplimiento de los requisitos exigidos para proceder a la inscripción". La resolución se notifica a los interesados el día 13 de marzo de 2009.

2. Con fecha 25 de marzo de 2009, la Consejera de Presidencia, Justicia e Igualdad dicta resolución por la que se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la inscripción en el mencionado Registro.

En ella, tras exponer los antecedentes de hecho, indica en sus fundamentos de derecho que "para la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho es requisito imprescindible el de que los miembros de la unión no estén sujetos a vínculo matrimonial", y que "de los artículos 83 a 85 del Código Civil se desprende que la sentencia de separación produce únicamente el efecto de suspensión de la vida común (...), siendo la sentencia de divorcio la que produce la disolución del vínculo matrimonial". Consecuentemente acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la inscripción en el Registro, por entender que la resolución que ordena la misma está incurso en la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.f) de la LRJPAC, según el cual son 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".

3. Con fecha 2 de abril de 2009 se notifica a los interesados la resolución de inicio del expediente de revisión de oficio, concediéndoles un plazo de diez días para "formular las alegaciones y presentar los documentos que consideren oportunos, de conformidad con el artículo 84.1" de la LRJPAC, no constando en el procedimiento que se hayan efectuado alegaciones.

4. El día 20 de mayo de 2009, una Letrada del Servicio Jurídico del Principado de Asturias emite informe sobre el procedimiento de revisión de oficio. En él señala que "de la documentación obrante en el expediente se constata el incumplimiento de uno de los requisitos exigidos en el (artículo) 3 de la Ley 2/2002 (*sic*), de 23 de mayo, del Principado de Asturias, de Parejas Estables,

toda vez que no se ha disuelto el vínculo matrimonial de uno de los miembros de la unión de hecho". En consecuencia, continúa el informe, "procede tramitar el presente procedimiento de revisión de oficio, con el objeto de declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de fecha 10 de marzo de 2009 (...), de conformidad con lo establecido en los (artículos) 62.1.f) y 102" de la LRJPAC.

5. Con fecha 22 de mayo de 2009, el Director General de Justicia suscribe una propuesta de resolución en la que resume la tramitación efectuada y reitera los fundamentos jurídicos acogidos en la resolución de inicio del procedimiento, proponiendo, finalmente, "revisar de oficio" la Resolución de la Consejera de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 10 de marzo de 2009, por la que se inscribe en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias la unión formada por los interesados, y declarar su nulidad de oficio.

6. Mediante Resolución de 27 de mayo de 2009, la Consejera de Presidencia, Justicia e Igualdad dispone "suspender el plazo para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento de revisión de oficio iniciado (...), en tanto se emite informe por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias".

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de junio de 2009, registrado de entrada el día 8 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Consejera de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 10 de marzo de 2009, por la que se acuerda la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias.

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 del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título VII de la LRJPAC, el Principado de Asturias 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 102.1 de la LRJPAC 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 62.1”. No obstante, el artículo 106 de la referida LRJPAC establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

En el caso que examinamos, iniciada la revisión de oficio mediante Resolución de 25 de marzo de 2009 sobre una resolución de inscripción notificada a los interesados el día 13 de ese mismo mes, entendemos que no concurre en el procedimiento ninguno de los citados supuestos, razón a la que también hemos de añadir que los interesados no presentaron alegación alguna frente a la pretendida revisión de oficio.

CUARTA.- En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que éste se configura como un 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 ello, hemos de examinar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En el presente caso se han cumplido los trámites esenciales de adopción de un acuerdo de iniciación y se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 54.1.b) de la LRJPAC.

No obstante, y aunque el acuerdo de iniciación del procedimiento fue notificado a los interesados, otorgándoles un plazo de diez días para formular alegaciones, hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento estricto al trámite de audiencia y vista del expediente, establecido en el artículo 84 de la LRJPAC, dado que éste ha de practicarse una vez “Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución”.

Ahora bien, tal y como tiene declarado repetida doctrina jurisprudencial, el trámite de audiencia no es de mera solemnidad, ni rito formalista y sí medida práctica al servicio de un concreto objetivo, como es el de posibilitar a los afectados en el expediente el ejercicio de cuantos medios puedan disponer en la defensa de su derecho, quedando supeditada la nulidad de las actuaciones a que su omisión puede dar lugar a la indefensión material y efectiva de la parte. Tal indefensión no se produciría en el supuesto, entre otros posibles, de que los interesados, en el seno del propio procedimiento administrativo que condujo al acto, hayan podido alegar y aportar cuanto estimen oportuno en defensa de sus derechos. Y, efectivamente, entiende este Consejo Consultivo que en el supuesto que analizamos no se causa indefensión material y efectiva a los interesados, en tanto que, aun no habiendo tenido acceso al informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, todos los hechos y fundamentos

jurídicos que en el mismo se contienen ya figuraban en la resolución de inicio del expediente de revisión de oficio; resolución que, como hemos dejado expuesto, fue notificada a la parte concediéndole expresamente un periodo de diez días a efectos de alegaciones.

En definitiva, la falta de audiencia en este supuesto concreto no supone la nulidad de lo actuado, sino tan sólo irregularidad no invalidante, por lo que no procede la retroacción del procedimiento.

QUINTA.- Entrando en el fondo del asunto, en el supuesto que nos ocupa se propone por la Consejera de Presidencia, Justicia e Igualdad declarar la nulidad de una Resolución de la misma autoridad, de 10 de marzo de 2009, por la que se inscribe la unión de hecho en el registro correspondiente. Considera el órgano actuante que el acto cuya revisión propone incurre en el motivo de nulidad contemplado en el epígrafe f) del apartado 1 del artículo 62 de la LRJPAC, según el cual son 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”.

Hemos de destacar, partiendo del reiterado principio de interpretación restrictiva, que la nulidad absoluta se anuda a la adquisición de derechos “cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”, de lo que se deduce que tal carencia debe ser sustancial y manifiesta. Como hemos señalado en anteriores dictámenes, nuestro Derecho Administrativo reserva la nulidad absoluta para las violaciones más graves del ordenamiento jurídico, por lo que es rechazable una interpretación amplia del concepto “requisitos esenciales”, que nos conduciría a desnaturalizar las causas legales de invalidez al vaciar de contenido los supuestos de mera anulabilidad. En este sentido, cabe recordar la distinción, realizada por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes y recogida también por este Consejo Consultivo, entre “requisitos necesarios” y “requisitos esenciales”, ya que no todos los requisitos necesarios

para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de “esenciales”.

En el presente caso, el requisito de la ausencia de vínculo matrimonial merece el calificativo de “esencial”, atendida la configuración normativa que de la categoría jurídica “pareja estable” establece la Ley del Principado de Asturias 4/2002. Dicha ley, cuya finalidad consiste en garantizar la no discriminación entre grupos familiares, tengan éstos “su origen en la filiación, en el matrimonio, o en la unión estable de dos personas que convivan en relación de afectividad análoga a la conyugal” (artículo 1), configura los grupos mencionados de un modo incompatible entre sí, ya que no es posible pertenecer simultáneamente a los dos. La “pareja estable”, aunque comparte con el matrimonio los rasgos de convivencia y relación de afectividad, se define jurídicamente por la negación del vínculo matrimonial, tanto en lo que se refiere a los miembros entre sí, como a cada uno de ellos individualmente considerado. En efecto, el artículo 3.1, *in fine*, de la Ley impide constituir una “pareja estable” entre dos personas si alguna de ellas está “unida por un vínculo matrimonial”. En consecuencia, dada la configuración legal señalada, la ausencia de este vínculo adquiere la condición de rasgo constitutivo o inherente de la categoría “pareja estable”, por lo que debe calificarse de requisito esencial y su inobservancia producir los efectos de la nulidad radical, de acuerdo con lo dispuesto en el epígrafe f) del apartado 1 del artículo 62 de la LRJPAC.

Abunda, además, en la misma consideración el hecho de que su infracción es susceptible de producir interferencias entre las obligaciones y derechos derivados del régimen matrimonial y del de pareja estable, con menoscabo del principio de seguridad jurídica.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede revisar de oficio y declarar la nulidad de la Resolución de la Consejera de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 10 de marzo de 2009,

sobre inscripción en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias de la formada por

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.