

Expediente Núm. 62/2013
Dictamen Núm. 78/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
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 18 de abril de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Langreo de 5 de abril de 2013, examina el expediente de revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía de 13 de julio de 2012, por la que se acuerda efectuar una inscripción en el Registro Municipal de Parejas de Hecho.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Langreo de 13 de julio de 2012, se acuerda efectuar la inscripción en el Registro Municipal de Parejas de Hecho del citado Ayuntamiento de la constituida por

2. Vigente la misma, con fecha 24 de enero de 2013, el Jefe del Grupo Operativo de Extranjeros II de la Jefatura Superior de Policía de Asturias comunica al Ayuntamiento de Langreo que el estado civil de uno de los integrantes de la pareja es el de separada. Así se desprende de la copia de la fe de vida y estado, expedida por el Registro Civil el día 8 de agosto de 2012, y de la inscripción de matrimonio realizada en su día en el mismo Registro Civil, en la que figura anotada la separación en virtud de Sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia N.º 1 de 18 de febrero de 2004.

Desde otro punto de vista, la Jefatura Superior de Policía de Asturias informa que, a la vista de las investigaciones realizadas, se constata que la pareja “no reside en la vivienda donde se encuentran empadronados, y de la declaración testifical de la propietaria de la misma se desprende que nunca convivieron” en el citado domicilio.

Con base en ello, solicita la nulidad de dicha inscripción en el Registro Municipal de Parejas de Hecho del citado Ayuntamiento.

3. Con fecha 31 de enero de 2013, la Alcaldía del Ayuntamiento de Langreo dicta Resolución en la que, tras razonar que a tenor de lo establecido en el artículo 85 del Código Civil la declaración de separación no extingue el vínculo matrimonial, se dispone “incoar expediente de posible nulidad de la inscripción en el Registro Municipal de Uniones de Hecho”.

Intentada la notificación de dicha Resolución a los interesados en el domicilio donde figuran empadronados al momento de la inscripción, y tras constatar el notificador del Ayuntamiento que la vivienda se encuentra “deshabitada desde hace aproximadamente seis meses”, se procede a la exposición de la misma en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento en el periodo comprendido entre el 7 y el 28 de febrero de 2013, así como a su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias del día 15 de febrero de 2013.

Transcurrido el plazo de diez días concedido a los interesados para que examinen el expediente y formulen las alegaciones que consideren oportunas, la Jefa de Estadística e Información del Ayuntamiento de Langreo extiende diligencia acreditativa de que los mismos no comparecen en el procedimiento.

4. El día 16 de marzo de 2013, la Jefa del Servicio de Secretaría emite informe en el que indica que “la regulación de las parejas de hecho, ante la ausencia de ley estatal, viene contemplada en la Ley 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables del Principado de Asturias, estableciendo su artículo 3, como uno de los requisitos necesarios, el que ‘los miembros de la unión no estén sujetos a vínculo matrimonial’./ Igual previsión se contiene en la regulación del Registro Municipal, creado por acuerdo plenario de 26 de enero de 1995./ En el supuesto analizado se constata, de la documentación obrante en el expediente, el incumplimiento del requisito anteriormente citado, toda vez que no se ha disuelto el vínculo matrimonial de uno de los integrantes de la pareja, puesto que la sentencia de separación produce únicamente el efecto de suspensión de la vida en común, siendo la sentencia de divorcio la que produciría esa disolución (art. 83 a 85 del Código Civil)./ En consecuencia con lo anterior, la resolución de alta en el Registro de Parejas de Hecho está incurso en (la) causa de nulidad prevista en el art. 62.1.f)” de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, “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./ En este caso se entiende que el requisito de la ausencia de vínculo matrimonial es esencial, puesto que es el que confiere la condición para su constitución como pareja estable”.

5. Obra incorporado al expediente el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Langreo en la sesión celebrada el día 19 de

marzo de 2013. Consta en sus antecedentes que la Brigada de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía solicita que “se declare la nulidad de la pareja de hecho formada” por los afectados, “al entender que no se cumplen los requisitos legales necesarios para dicha inscripción, ya que el estado civil” de uno de ellos “es el de separada (y no divorciada) y, además, se ha comprobado que la pareja nunca residió en el domicilio en (el) que formalmente se encontraban empadronados. Por Resolución de (la) Alcaldía de 31 de enero pasado se acuerda incoar expediente de revisión de oficio de esta inscripción./ El pormenorizado informe de la Jefa del Servicio de Secretaría indica que la regulación de las parejas de hecho (actualmente la Ley autonómica 4/2002) señala en su art. 3 como uno de los requisitos el de que los miembros de la unión no estén sujetos a vínculo matrimonial. La regulación municipal del Registro creado por acuerdo plenario de 26 de enero de 1995 así lo señala también./ En el caso que nos ocupa, como se ha dicho, uno de los miembros de la pareja es separada (y no divorciada), por lo que se da el supuesto del art. 62.1.f) de la Ley de Procedimiento Administrativo, el cual señala que serán nulos de pleno derecho, los actos por los que se adquieren facultades o derechos, cuando se carezca de los requisitos esenciales para ello. Igualmente, la resolución de incoación no pudo ser notificada personalmente, ya que el domicilio es ficticio, por lo que la finalidad fraudulenta también es evidente, proponiendo revisar de oficio la Resolución de (la) Alcaldía de 13 de julio de 2012, por la que se acuerda la inscripción de la pareja de hecho, enviando el expediente al Consejo Consultivo de acuerdo con el art. 13.1.l) de su Ley reguladora y proponiendo la suspensión del plazo de resolución a fin de evitar la caducidad del expediente”. El acuerdo de revisión de oficio de la inscripción se adoptó por unanimidad de los miembros de la Junta de Gobierno Local.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de abril de 2013, registrado de entrada el día 15 del mismo mes, esa Alcaldía 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 Alcaldía del Ayuntamiento de Langreo de 13 de julio de 2012, por la que se acuerda efectuar una inscripción en el Registro Municipal de Parejas de Hecho, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

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 Langreo, de conformidad con 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 VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), el Ayuntamiento de Langreo se halla debidamente legitimado en cuanto autor del acto cuya declaración de nulidad es objeto de este procedimiento de revisión de oficio.

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, entendemos que no concurre ninguno de los supuestos citados.

CUARTA.- En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que esta 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 analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En tal sentido, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio. La LRJPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al “órgano competente”. Por ello, 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. En concreto, a la hora de determinar qué órgano es competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, 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 LRBRL, “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 caso concreto que analizamos, el acto cuya revisión de oficio se pretende fue adoptado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Langreo. De ello se deriva la necesidad de hacer observar que la resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser dictada por la propia Alcaldía, en cuanto órgano del que emana el acto cuya revisión de oficio se postula. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por lo que respecta a la tramitación, se han cumplido los trámites esenciales de adopción de un acuerdo de iniciación -Resolución de la Alcaldía de 31 de enero de 2013-, se ha intentando un trámite de audiencia y vista del expediente y se ha elaborado una propuesta de resolución -acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 19 de marzo de 2013- que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 54.1.b) de la LRJPAC.

Por otro lado, con arreglo a lo establecido en el artículo 102.5 de la LRJPAC, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de tres meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá su caducidad. Comoquiera que la Alcaldesa adoptó el acuerdo de incoación el día 31 de enero de 2013, y no constando acreditado que, a pesar de que la Jefa del Servicio de Secretaría informó sobre la posibilidad de suspender el transcurso del plazo de resolución hasta la emisión de dictamen por este Consejo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 42.5.c) de la LRJPAC, se haya procedido a comunicar a los interesados la suspensión del referido plazo, debemos advertir que, una vez transcurridos los tres meses a

contar desde el 31 de enero de 2013, habrá de declararse por aquel órgano la caducidad del procedimiento.

QUINTA.- Entrando en el fondo del asunto, en el supuesto concreto que nos ocupa la Alcaldía del Ayuntamiento de Langreo propone declarar la nulidad de la Resolución de la misma autoridad de 13 de julio de 2012, por la que se acuerda efectuar una inscripción en el Registro Municipal de Parejas de Hecho. Considera el órgano actuante que el acto cuya revisión se pretende 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, de 23 de mayo, de Parejas Estables, a la que el Ayuntamiento de Langreo se remite, y cuyo artículo 2, referido a su ámbito de aplicación, determina que las “disposiciones de la presente Ley se aplicarán a las parejas estables cuyos miembros estén empadronados en cualesquiera de los concejos de Asturias”.

Así las cosas, y como ya señalamos en nuestro Dictamen Núm. 289/2009, dicha ley, cuya finalidad consiste en garantizar la no discriminación entre grupos familiares, tengan estos “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 relativo 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, una vez atendida la observación esencial formulada en la

consideración cuarta del presente dictamen, procede revisar de oficio y declarar la nulidad de la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Langreo de 13 de julio de 2012, por la que se acuerda la inscripción en el Registro Municipal de Parejas de Hecho del citado Ayuntamiento de la constituida por

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.