

Expediente Núm. 114/2013
Dictamen Núm. 123/2013

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 13 de junio 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 20 de mayo de 2013, examina el expediente de revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía de 14 de diciembre de 2011, 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. Previa solicitud de los interesados, por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Langreo de 14 de diciembre de 2011, se acuerda proceder a la inscripción en el Registro Municipal de Parejas de Hecho del citado Ayuntamiento de la constituida por

2. Vigente la misma, con fecha 8 de marzo de 2013, el Jefe de la Comisaría de Langreo-San Martín del Rey Aurelio de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil comunica al Ayuntamiento que, en el curso de las actuaciones llevadas a cabo para la detección de “posibles inscripciones fraudulentas” en el Registro anteriormente citado, se constata que la pareja de referencia “nunca ha convivido” y que “nunca han mantenido una relación análoga al matrimonio”, todo ello con base en la “declaración voluntaria” prestada por uno de los integrantes de la citada pareja, que manifestó que “consintió a registrarse (...) en el Libro de Parejas de Hecho del Ayuntamiento de Langreo a petición de ella y por razones humanitarias, para que no fuera expulsada de España”. A la vista de lo expuesto, se solicita “la nulidad del registro”.

Se acompaña al escrito un “acta de declaración”, extendida el 4 de marzo de 2013 en las dependencias policiales, donde se presentó, “previamente citado para ello”, uno de los integrantes de la pareja, que manifestó, “de forma libre y voluntaria” que la “conoce (...) desde el año 2007, cuando comenzó a residir en un domicilio propiedad de su tía (...) cuyo alquiler gestiona (...). Que (...) continúa viviendo en esta vivienda (...). Que en el 2011 (...) le solicitó que se inscribiera con ella como pareja de hecho en el Ayuntamiento, y que le permitiese empadronarse en su domicilio, ya que de no ser así la expulsarían de España./ Que accedió a ello por razones humanitarias, ya que esta persona no tiene familia en España./ Que desconoce la repercusión de haberse inscrito como pareja de hecho (...) y de haberla empadronado en su domicilio./ Que recientemente ha intentado darse de baja como pareja de hecho, pero le han dicho en el Ayuntamiento que también tiene que firmar ella la baja./ Preguntado para que diga si (...) le ofreció dinero por inscribirse con ella como pareja de hecho, dice que no./ Preguntado para que diga si (...) ha residido alguna vez en su domicilio, dice que no./ Preguntado para que diga si alguna vez han convivido juntos y han mantenido alguna relación análoga al matrimonio, dice que no”.

3. Con fecha 11 de marzo de 2013, la Alcaldía del Ayuntamiento de Langreo dicta Resolución por la que, tras extractar la declaración voluntaria de uno de los miembros de la pareja, se dispone “incoar expediente de posible nulidad de la inscripción en el Registro Municipal de Uniones de Hecho” y que “a tal efecto, y como actos de instrucción, por el Departamento de Estadística se emita informe acerca del domicilio en el que ambos se encuentran empadronados y que por el Servicio de Notificadores se compruebe si residen en el mismo”.

En cumplimiento de lo ordenado, el 18 de marzo de 2013 un notificador del Ayuntamiento incorpora al expediente un documento en el que señala que “personado en dicha dirección, y según información recibida de los vecinos”, el integrante de la pareja de hecho que prestó declaración ante la Policía “reside solo en dicha dirección, desconociéndose el paradero” de la otra persona.

Con idéntica fecha, la Jefa del Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Langreo, tras consultar el vigente Padrón Municipal de Habitantes, emite un informe en el que deja constancia de que “desde el 13 de diciembre de 2011 hasta el 23 de mayo de 2012” los dos miembros de la pareja “figuraban empadronados en la misma hoja padronal” y en el mismo domicilio. Precisa que uno de ellos mantiene ese domicilio “desde el 30 de octubre de 2010 hasta la fecha actual” y que la otra “estuvo empadronada en este municipio desde el 15 de febrero de 2010 hasta el 23 de mayo de 2012, siendo su último domicilio, desde el 13 de diciembre de 2011 hasta el 23 de mayo de 2012”, el que tiene a fecha actual el otro miembro de la pareja.

4. El día 4 de abril de 2013, el Secretario municipal, a efectos de alegaciones, traslada a uno de los miembros de la pareja la Resolución de la Alcaldía de 11 de marzo de 2013, por la que se incoa expediente de posible nulidad de la inscripción en el Registro Municipal de Uniones de Hecho.

Ese mismo día, el interesado comparece en las dependencias administrativas y pone en conocimiento del Ayuntamiento el nuevo domicilio de la otra integrante de la pareja, a la que se le notifica la incoación del expediente el día 12 de abril de 2013.

Con fecha 18 de abril de 2013, la interesada presenta un escrito en el registro municipal en el que indica que “actualmente no soy pareja de hecho de nadie en este Ayuntamiento”.

5. El día 24 de abril de 2013, la Jefa del Servicio de Secretaría emite un informe en el que, tras relatar los antecedentes del caso, subraya 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, señalando su artículo 3 que se considera pareja estable la unión libre y pública, en una relación de afectividad análoga a la conyugal./ En el supuesto analizado se constata, de la manifestación antes citada de uno de los miembros de la pareja (...) obrante en el expediente, el incumplimiento del requisito necesario para su constitución, efectuándose el alta en el Registro municipal con una evidente intención fraudulenta./ En consecuencia (...), la resolución de alta en el Registro de Parejas de Hecho está incurso en 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.

6. En sesión celebrada el 7 de mayo de 2013, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Langreo adopta acuerdo por el que se declara la nulidad de la Resolución de la Alcaldía de 14 de diciembre de 2011, por la que se procede a la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho de la constituida por los interesados en el presente procedimiento. Asimismo, se acuerda la suspensión del plazo de resolución, lo que se notifica a los dos miembros de la pareja los días 17 y 20 de mayo de 2013, respectivamente.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de mayo de 2013, registrado de entrada el día 29 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 14 de diciembre de 2011, 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.

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 del Ayuntamiento de Langreo adoptó la Resolución de incoación el día 11 de marzo de 2013, una vez transcurridos los tres meses habría de declararse por aquel órgano la caducidad del procedimiento. No obstante, a tenor de la documentación remitida, se ha utilizado la posibilidad de suspender el transcurso de dicho 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, por lo que, dada la fecha de la suspensión -7 de mayo de 2013-, notificada a los interesados, y la de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo, hemos de entender que no ha transcurrido el plazo máximo legalmente establecido, debiendo reanudarse su cómputo el día de recepción del presente dictamen.

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 lo que deriva la necesidad de que la resolución que ponga fin al procedimiento se dicte 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.

Respecto a la tramitación, advertimos que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a los interesados, en los términos de lo establecido en el artículo 42.4 de la LRJPAC, el plazo máximo normativamente señalado para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Al margen de esta circunstancia, se han cumplido los trámites esenciales de adopción de un acuerdo de iniciación -Resolución de la Alcaldía de 11 de marzo de 2013-, se ha evacuado un trámite de audiencia y vista del expediente y se ha elaborado una propuesta de resolución -acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 7 de mayo 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.

QUINTA.- Entrando en el fondo del asunto, en el supuesto concreto que nos ocupa el Ayuntamiento de Langreo propone declarar la nulidad de la Resolución de la Alcaldía de 14 de diciembre de 2011, 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 de un principio de interpretación restrictiva, que la nulidad absoluta se anuda a la adquisición de facultades o 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 dictámenes anteriores, 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 asunto examinado, la normativa de aplicación al caso está constituida fundamentalmente por la Ley del Principado de Asturias 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables, que ya en su preámbulo proclama la voluntad de establecer, por lo que ahora interesa, “un instrumento para favorecer la no discriminación de las personas unidas de forma estable en relación de convivencia y afectividad análoga a la conyugal”. En coherencia con este propósito, en el artículo 3.1 de la ley citada se considera como pareja estable a “la unión libre y pública, en una relación de afectividad análoga a la conyugal”.

Más adelante, el párrafo 2 del mismo artículo insiste en la asimilación de la pareja estable a la relación derivada del matrimonio, al señalar que se “entenderá que la unión es estable cuando los miembros de la pareja hayan convivido maritalmente”. Existe, pues, en la normativa de aplicación una decidida vocación de asimilar, si bien a los limitados efectos allí previstos, la figura de las parejas estables con la relación derivada del matrimonio, de suerte tal que del mismo modo que el artículo 45 del vigente Código Civil afirma que “No hay matrimonio sin consentimiento matrimonial”, podemos sostener que no cabe en el Principado de Asturias la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de ninguna pareja estable que resulte ajena a las notas que definen legalmente esta relación, caracterizada por la voluntad libre y pública de los miembros de la pareja de establecer “una relación de convivencia y afectividad análoga a la conyugal”.

Aplicado lo anterior al presente supuesto, en el que no solo de los antecedentes de hecho, sino también de las manifestaciones expresas de uno de los dos miembros de la pareja inscrita en su día en el Registro Municipal de Parejas de Hecho existente en el Ayuntamiento de Langreo, se desprende que en ningún momento fue su propósito, al solicitar la citada inscripción, establecer una “relación de convivencia y afectividad análoga a la conyugal”, nos encontramos con que faltaría, no ya un requisito esencial, sino el presupuesto o causa del acto inscribible, de suerte tal que la inscripción practicada en tales condiciones, fueran cuales fueran las motivaciones de los solicitantes, que en todo caso queda acreditado son ajenas a la finalidad del Registro, se convierte en un acto ejecutado en claro fraude de ley que conviene declarar nulo desde sus orígenes, y ello en aplicación de lo establecido epígrafe f) del apartado 1 del artículo 62 de la LRJPAC.

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 14 de diciembre de 2011, 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.