

Expediente Núm. 203/2014
Dictamen Núm. 188/2014

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 31 de julio de 2014, 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 V. E. de 21 de julio de 2014 -registrada de entrada el día 28 del mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio de la Resolución del Consejero de Presidencia de 5 de julio de 2012, por la que se acuerda efectuar una inscripción en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Resolución del Consejero de Presidencia de 12 de mayo de 2014, se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 9 (*sic*) de julio de 2012, por la que se inscribe la unión de hecho formada por en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias. En la misma resolución se acuerda proceder a su notificación a los interesados “dándoles

audiencia, conforme a lo prevenido en el artículo 84.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

Como antecedentes de hecho, se señala en la citada resolución que con fecha 5 de julio de 2012 se presenta solicitud conjunta de los dos miembros de la pareja para la inscripción de su unión en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias, a la que acompañan “una serie de documentos presuntamente acreditativos de reunir los requisitos que la Ley establece para ello”. Entre estos documentos figura un acta de manifestaciones otorgada ante Notario y con presencia de dos testigos en la que declaran que llevan conviviendo juntos desde el 10 de enero de 2011 en “X”. Sin embargo, el volante de empadronamiento presentado, expedido por el Ayuntamiento, identifica un domicilio común en “Y”. El día 5 de julio de 2012 se dicta resolución de inscripción de la unión de hecho.

Asimismo, consta en el expediente que con fecha 17 de septiembre de 2012 la Brigada de Extranjería y Fronteras de la Jefatura Superior de Policía de Asturias presenta el resultado de las “investigaciones practicadas en orden a comprobar la información verbal facilitada (...) sobre el posible fraude en la inscripción como pareja de hecho” de los interesados. Según estas averiguaciones, uno de los miembros de la pareja de hecho -nacido en la República Dominicana- tiene domicilio en Tomelloso y el otro -nacido en España- lo tiene en `X´. El empadronamiento de ambos en “Y” “se ha realizado a los solos efectos de conseguir reunir los requisitos necesarios para inscribirse en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias (...). Se comprobó que en ningún momento vivieron juntos y que entre ellos nunca existió una relación estable de pareja, a lo sumo tan solo cierta amistad”. Se añade que, “según las propias declaraciones” de uno de los miembros de la pareja, “el fraude viene propiciado” por una tercera persona, “la cual, al parecer, le cobró unos 2.700 (*sic*) euros; circunstancia que pudiera ser causa de responsabilidad con arreglo a la legislación vigente”. Aportan las actas de las declaraciones prestadas por cada uno de los miembros de la pareja en las que se reconocen los hechos.

Obra en aquel, igualmente, la Resolución del Consejero de Presidencia de 20 de septiembre de 2012, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la citada inscripción. Transcurrido el plazo establecido para resolver sin haberlo hecho, por Resolución del mismo órgano de 4 de abril de 2014 se declara "la caducidad" del procedimiento de revisión de oficio. Se indica en la misma que "con fecha 13 de noviembre de 2012 la Dirección General de Justicia e Interior de la Consejería de Presidencia remite el expediente foliado y numerado a Presidencia del Gobierno del Principado de Asturias para que solicite el correspondiente dictamen preceptivo del Consejo Consultivo (...). Transcurridos más de tres meses de la solicitud del citado informe, este aún no ha sido evacuado por el citado órgano".

Posteriormente, por Resolución del Consejero de Presidencia de 12 de mayo de 2014, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 25 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, se acuerda "iniciar nuevamente el procedimiento de revisión de oficio que conduzca a declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 9 (*sic*) de julio de 2012, por la que se inscribe la unión de hecho (...) en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias". Se indica en ella, con base en los antecedentes señalados, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 6.4 del Código Civil respecto a la figura del fraude de ley; en el artículo 3 de la Ley del Principado de Asturias 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables, y en el Decreto 71/1994, de 29 de septiembre, por el que se crea el Registro de Uniones de Hecho, que los dos miembros de la pareja "carecen (...) de un requisito esencial para la constitución de la unión, el de la residencia" en el Principado de Asturias, y "se entiende acreditado el falseamiento del acta de manifestaciones ante Notario (tanto en lo que respecta a la duración de su unión como al domicilio de residencia) y la finalidad fraudulenta perseguida". En consecuencia, el acto de inscripción en el Registro de Uniones de Hecho es nulo de pleno derecho, conforme a lo establecido en 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, a cuyo tenor lo son 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”.

2. Mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 9 de junio de 2014 se notifica a los interesados la resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio, concediéndoles un plazo de diez días para “formular alegaciones y presentar cuantos documentos consideren oportunos”, de conformidad con lo señalado en el artículo 84.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3. El día 23 de junio de 2014, el Jefe del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia emite un informe en el que señala que, con posterioridad a la inscripción de la unión en el Registro de Uniones de Hecho se recibe un informe policial en el que se indica que uno de los miembros de la pareja tiene su “domicilio en Tomelloso (Ciudad Real)” y el otro “en Asturias, en un domicilio distinto del que consta en el volante de empadronamiento. Se desprende de sus declaraciones que nunca hubo convivencia entre ambos y que la finalidad de la unión era la de evitar que uno” de ellos “tuviese que volver a la República Dominicana”. Concluye que, por tanto, “carecen (...) de un requisito esencial para la constitución de la unión, el de la residencia” en el Principado de Asturias, y que “se entiende acreditado el falseamiento del acta de manifestaciones ante Notario (tanto en lo que respecta a la duración de su unión como al domicilio de residencia) y la finalidad fraudulenta perseguida”. En consecuencia, considera que debe iniciarse un procedimiento de revisión de oficio del referido acto, conforme a lo dispuesto en los artículos 62.1.f) y 102 de la 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 25 de la Ley 2/1995, de

13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

4. Con fecha 26 de junio de 2014, 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 2 de la Ley del Principado de Asturias 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables, y en el artículo 4 del Decreto 71/1994, de 29 de septiembre, por el que se crea el Registro de Uniones de Hecho, concretamente el de “tener la condición de residentes en el Principado de Asturias”, toda vez que uno de los miembros vive en Tomelloso (Ciudad Real). De ello se desprende que la citada unión “no reúne los requisitos legalmente exigidos para su inscripción en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias, incurriendo (...) la mencionada Resolución de 9 (*sic*) de julio de 2012 en una de las causas de nulidad (...) previstas por el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; en particular, en la contemplada en el artículo 62.1.f)”, por lo que informa favorablemente la revisión de oficio.

5. Mediante Resolución de 3 de julio de 2014, el Consejero de Presidencia 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”. Consta en el expediente el documento de traslado de este acto a los interesados, firmado por el Jefe del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia y con registro de salida de la Administración del Principado de Asturias el 16 de julio de 2014, sin que figure en el mismo la práctica efectiva de la notificación.

6. Con fecha 17 de julio de 2014, el Director General de Justicia e Interior suscribe una propuesta de resolución en la que, tras resumir la tramitación

efectuada y reiterar los fundamentos jurídicos contenidos en la resolución de inicio del procedimiento, propone revisar de oficio la Resolución del Consejero de Presidencia de 5 de julio de 2012, por la que se inscribe en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias la unión formada por los interesados, y declarar de oficio la nulidad del citado acto.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de julio de 2014, 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 del Consejero de Presidencia de 5 de julio de 2012, por la que se inscribe la unión de hecho formada por 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), la Administración del Principado de Asturias se halla debidamente legitimada, toda

vez que a ella 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 Ley 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 el Consejero de Presidencia adoptó la Resolución de incoación del mismo el día 12 de mayo de 2014, aún no ha transcurrido el citado plazo. Además, a tenor de la documentación obrante en el expediente, se ha utilizado 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, debiendo reanudarse su cómputo el día de recepción del presente dictamen. Ahora bien, no consta en aquel que este acto haya sido efectivamente notificado a los interesados.

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.

Se somete a nuestra consideración un procedimiento de revisión de oficio de la Resolución del Consejero de Presidencia de 5 de julio de 2012, por la que se acuerda efectuar una inscripción en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias. Observamos que a lo largo del expediente existe una incongruencia al identificar la fecha de esta resolución que ha de subsanarse, pues unas veces se indica que está datada el 5 de julio de 2012 y otras el 9 de julio de 2012.

Advertimos también, con carácter previo, que tiene como antecedente uno anterior resuelto por caducidad. Así se afirma en la Resolución del Consejero de Presidencia de 4 de abril de 2014, por la que se acuerda la caducidad del procedimiento de revisión de oficio de la inscripción de la mencionada unión en el Registro de Uniones de Hecho, iniciado por Resolución de 20 de septiembre de 2012, al señalar que el "13 de noviembre de 2012 la Dirección General de Justicia e Interior de la Consejería de Presidencia remite el expediente foliado y numerado a Presidencia del Gobierno del Principado de Asturias para que solicite el correspondiente dictamen preceptivo del Consejo Consultivo (...). Transcurridos más de tres meses de la solicitud del citado informe, este aún no ha sido evacuado por el citado órgano". Sin embargo, de los datos y antecedentes obrantes en este Consejo Consultivo resulta que la citada solicitud de dictamen tuvo entrada en el registro de este órgano el día 5 de diciembre de 2012, y que fue devuelta al organismo de origen mediante escrito del Presidente del Consejo Consultivo de 7 de diciembre de 2012 -registro de salida de la misma fecha y acuse de recibo del día 10 de dicho mes-, al no cumplir la documentación enviada las condiciones formales establecidas en el artículo 18 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, toda vez que no se había incorporado al expediente la propuesta de resolución. Este Consejo no tiene constancia de que

el citado expediente se le haya remitido con posterioridad, una vez subsanados los defectos detectados.

Realizadas las anteriores observaciones, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio. El artículo 25 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, dispone que la "revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos se realizará por el órgano autor de la disposición o del acto". Puesto que la resolución cuya revisión se pretende fue dictada por el Consejero de Presidencia, se entiende correcto que sea este órgano el que haya iniciado el procedimiento administrativo de revisión de oficio.

En cuanto a la práctica del trámite de audiencia, y aunque el acuerdo de iniciación del procedimiento otorgaba a los interesados un plazo de diez días para formular alegaciones, hemos de señalar que no se ha dado correcto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 84 de la LRJPAC, ya que el trámite de audiencia y vista del expediente ha de practicarse una vez "Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución".

A ello debe añadirse la defectuosa práctica de las notificaciones cursadas a los interesados. De la documentación obrante en el expediente se deduce que estas se han dirigido al domicilio fijado en "Y", y en el informe emitido el 17 de septiembre de 2012 por la Brigada de Extranjería y Fronteras de la Jefatura Superior de Policía de Asturias ya se pone de manifiesto que uno de los miembros de la pareja de hecho tiene su domicilio en Tomelloso y el otro en "X", añadiendo que el empadronamiento de ambos en "Y" "se ha realizado a los solos efectos de conseguir reunir los requisitos necesarios para inscribirse en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias". Por otro lado, la Resolución del Consejero de Presidencia de 12 de mayo de 2014, por la que se inicia el procedimiento de revisión de oficio, se motiva precisamente en el hecho de que los interesados "carecen (...) de un requisito esencial para la constitución de la unión, el de la residencia" en el Principado de Asturias. Es

decir, a pesar de tener constancia de que el domicilio en "Y" no era real y de estar identificados -a través del informe de la Jefatura Superior de Policía- los domicilios actuales de los miembros de la pareja, las notificaciones se han dirigido exclusivamente a aquel, en el que ninguna de ellas ha sido recibida por "desconocido". Dada esta circunstancia, se procedió a la publicación del anuncio de notificación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias. Conforme a lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 59 de la LRJPAC, la notificación mediante anuncios se realizará "Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o (...), intentada la notificación, no se hubiese podido practicar". Pues bien, ninguna de estas circunstancias se da en el presente caso, puesto que la Administración conocía a los interesados, sabía cuál era su domicilio real y la práctica de la notificación pudo intentarse también en el lugar de residencia efectiva. Por lo demás, tampoco consta que los interesados hayan comparecido ante la Administración a efectos de tomar conocimiento del contenido íntegro del acto.

La práctica defectuosa del trámite de audiencia constituye un defecto esencial que, en el caso que nos ocupa, impide cualquier consideración sobre el fondo del asunto. 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 pueda dar lugar a la indefensión para la parte.

Y en el supuesto concreto, efectivamente, este Consejo Consultivo entiende que se causa indefensión a los interesados, en tanto que no han tenido conocimiento de ninguna de las actuaciones realizadas. Por ello, la omisión del trámite de audiencia ha de ser necesariamente subsanada, retrotrayendo el procedimiento al momento oportuno para que, una vez corregido el vicio señalado, se pueda emitir dictamen por este Consejo Consultivo entrando a conocer el fondo del asunto.

En la adopción del criterio que acabamos de expresar, este Consejo no ha olvidado valorar la posibilidad de acudir al principio de economía procesal. Justamente pensando en él, entendemos, como regla general, que no procede su aplicación cuando puede generarse indefensión para los interesados y conllevar merma y detrimento de aspectos o elementos preceptivos del procedimiento que se constituyen en garantía de los derechos de los particulares, lo que sucede en el asunto sometido a nuestra consideración, en el que se ha conculcado el derecho, reconocido en el artículo 84 de la LRJPAC, a que los interesados puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta solicitada; que debe retrotraerse el procedimiento al momento en el que debió acordarse la apertura del trámite de audiencia y, una vez formulada nueva propuesta de resolución, recabar de este Consejo el preceptivo dictamen.”

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.