

Expediente Núm. 75/2019
Dictamen Núm. 126/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 3 de mayo de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, y la abstención de doña María Isabel González Cachero en aplicación de lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 22 de marzo de 2019 -registrada de entrada el día 27 del mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio de la Resolución de la Directora General de Justicia de 20 de marzo de 2018, por la que se inscribe la unión de hecho formada por en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Resolución de la Directora General de Justicia, adoptada el día 3 de septiembre de 2018 por delegación -según Resolución de 31 de julio de 2017, de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, por la que se delega el ejercicio de determinadas competencias, así como la firma de resoluciones y actos administrativos en diversos órganos de la Consejería-, se acuerda la iniciación del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la misma Dirección General, de 20 de marzo de 2018, por la que se inscribe la unión de hecho formada por en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias. Según se expresa en dicha resolución, el acto de cuya revisión se trata incurre en la causa de nulidad del artículo 47.1, letra f), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues se ha constatado tras las averiguaciones realizadas por los agentes de la Brigada de Extranjería y Fronteras de la Jefatura Superior de Policía de Asturias, a raíz de diversas denuncias, que los miembros de la unión “en ningún momento vivieron juntos y que entre ellos nunca existió una relación estable de pareja”.

En la resolución se recoge que “el transcurso del plazo de seis meses desde el inicio del presente procedimiento sin que se dicte resolución producirá la caducidad del mismo” y se dispone su notificación a los interesados con audiencia, “conforme a lo prevenido en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por un plazo de diez días”.

Tras dos intentos fallidos de notificación personal, el día 28 de septiembre de 2018 se publica el correspondiente anuncio en el *Boletín Oficial del Estado*.

2. Con fecha 15 de octubre de 2018, la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia libra un informe en el que concluye que “procede iniciar un procedimiento de revisión de oficio que conduzca a declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución (...), concediéndoles a los interesados un plazo de audiencia de diez días (...), siendo el órgano competente para ello la Directora General de Justicia, en virtud de lo dispuesto en el art. 25 de la Ley

del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración, en relación con el artículo primero, letra l), de la Resolución de 30 de enero de 2017, de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, por la que se delegan el ejercicio de determinadas competencias en la Dirección General de Justicia”.

Según señala, la resolución relativa a la inscripción de la unión de hecho sería nula por incurrir en la causa del artículo 47.1, letra f), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley del Principado de Asturias 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables, se considera pareja estable “la unión libre y pública, en una relación de afectividad análoga a la conyugal”, en tanto que en el caso de que se trata se ha evidenciado, tras las pesquisas realizadas por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, que “no existe una convivencia entre ambos (miembros de la pareja) y menos aún una relación de afectividad análoga a la conyugal (...), y que la finalidad de la unión era la de evitar que (uno de ellos) tuviese que volver a su país de origen obteniendo el permiso para residir en España mediante la unión de hecho con una persona de nacionalidad española con una (...) finalidad claramente fraudulenta”.

3. El día 16 de octubre de 2018, la Directora General de Justicia solicita el preceptivo informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

4. Mediante Resolución de 17 de octubre de 2018, la Directora General de Justicia acuerda “suspender el plazo para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento (...) en tanto se emiten los informes correspondientes por el Servicio Jurídico del Principado de Asturias y por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias”. Se especifica en la citada resolución que con fecha 16 de octubre de 2018 se ha solicitado informe al Servicio Jurídico. Tras practicarse dos intentos fallidos de notificación personal, el día 14 de noviembre de 2018 se publica el correspondiente anuncio en el *Boletín Oficial del Estado*.

5. Con fecha 29 de octubre de 2018, un Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias suscribe un informe en el que concluye que no procede pronunciarse sobre el fondo del asunto “en tanto no concluya la instrucción del procedimiento de revisión de oficio y se cumpla el trámite de audiencia a los interesados”.

6. El día 16 de noviembre de 2018, la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia acuerda dar audiencia a los interesados por un plazo de diez días. Tras los intentos fallidos de notificación, el día 26 de diciembre de 2018 se publica en el *Boletín Oficial del Estado* el anuncio pertinente.

7. Recabado un nuevo informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias mediante oficio de 15 de enero de 2019, el día 11 del mes siguiente un Letrado del mismo informa favorablemente la revisión de oficio.

8. Solicitada al Consejo Consultivo la emisión de dictamen por parte de la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia mediante escrito recibido en el registro de este órgano el 27 de febrero de 2019, su Presidenta devuelve el expediente el día 1 del mes siguiente al no cumplir plenamente las condiciones formales establecidas en los artículos 17 y 41 de la Ley y el Reglamento del Consejo Consultivo, respectivamente.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 22 de marzo de 2019, 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 20 de marzo de 2018, 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 V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), 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 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".

No obstante, el artículo 110 de la referida LPAC 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 en el procedimiento ninguno de los límites señalados.

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, teniendo en cuenta que la LPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a efectuar una referencia al "órgano competente". El artículo 25.1 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), establece que la "revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos se realizará por el órgano autor de la disposición o del acto", faltando en el ordenamiento autonómico una previsión que residencie esa competencia en un orden jerárquico al modo del artículo 111 de la LPAC.

En el caso que nos ocupa, el acto cuya validez se cuestiona -esto es, la resolución por que se dispone "inscribir la unión de hecho formada por en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias"- fue dictado por la Directora General de Justicia con fundamento -según en ella misma se expresa- en la Resolución de 31 de julio de 2017, de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, por la que se delega el ejercicio de determinadas competencias, así como la firma de resoluciones y actos administrativos, en diversos órganos de la Consejería. Resulta esencial, por tanto, determinar si la citada atribución competencial se extiende también a la revisión de oficio de las resoluciones de inscripción registral.

Como venimos señalando de forma reiterada (por todos, Dictámenes Núm. 168/2016, 307/2016 y 44/2018), si la delegación no comprende expresamente la revisión de los actos dictados en el ejercicio de las competencias delegadas el competente para revisar de oficio será el titular de

la competencia -en este caso el Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana-, pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1, segundo párrafo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), "La delegación de competencias, las encomiendas de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén", de forma que, según establecen coincidentemente los artículos 9.4 de la LRJSP y 16.4 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, las resoluciones que se adopten por delegación "se considerarán dictadas por el órgano delegante". En definitiva, dado que la delegación ha de ser expresamente acordada y publicada según se desprende de los artículos 9.3 de la LRJSP y 16.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, no resultan admisibles las delegaciones implícitas ni las interpretaciones extensivas de los acuerdos de delegación.

En el caso que analizamos, el apartado cuarto, letra l), de la resolución de delegación atribuye a quien sea titular de la Dirección General de Justicia la competencia para la "resolución de los procedimientos de inscripción en el Registro de Uniones de Hecho prevista en el artículo 3 del Decreto 71/1994, de 29 de septiembre, por el que se crea dicho Registro". Según el tenor literal de este precepto, el alcance de la delegación quedaría circunscrito al dictado de las resoluciones finalizadoras del procedimiento de inscripción en aquel registro administrativo, de modo que la facultad de revisión de las mismas a través de un procedimiento distinto -ya sea el de revisión de oficio o el de recurso de reposición, en su caso- corresponderá al titular de la competencia; esto es, al Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana. Es cierto que el artículo 3 del Decreto 71/1994, de 29 de septiembre, al que remite la resolución de delegación, establece que serán objeto de inscripción en el registro "Las declaraciones de constitución, modificación y extinción de las uniones de hecho"; ahora bien, teniendo presente lo razonado anteriormente, hemos de concluir que tal remisión no ampara una interpretación extensiva de la resolución de delegación que incluya la competencia sobre procedimientos

revisores distintos del de inscripción, aun cuando esta pudiera tener como efecto la cancelación de las anteriores anotaciones. En este sentido ha de tenerse en cuenta que el apartado 8 de la Resolución de 14 de noviembre de 1994, de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas, por la que se aprueban las normas reguladoras del funcionamiento del Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias, en la que se contempla también el procedimiento de inscripción, sienta que la "extinción de una unión de hecho" en el ámbito de dicho procedimiento se producirá "únicamente" previa "petición escrita de uno de los miembros", de modo que solo respecto de este supuesto, no así del procedimiento de revisión de oficio como el que nos ocupa, cabe entender el ámbito competencial de quien sea titular de la Dirección General de Justicia.

Por otra parte advertimos que, iniciado de oficio el procedimiento mediante Resolución de la Directora General de Justicia de 3 de septiembre de 2018, a la fecha de solicitud de nuestro dictamen en forma legal -el 22 de marzo de 2019- se habría producido ya su caducidad por el transcurso del plazo máximo de seis meses previsto en el artículo 106.5 de la LPAC, pues la suspensión acordada, decidida al amparo de lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la referida Ley, no atiende a los presupuestos legalmente establecidos y ha devenido por ello ineficaz a efectos de la paralización del cómputo de aquel plazo.

Como señalamos en el Dictamen Núm. 161/2015 -cuyas consideraciones cabe trasladar al caso que analizamos aun cuando en aquel asunto la Ley aplicable era la 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-, la comunicación a los interesados de las fechas en que se inicia y se reanuda el cómputo del plazo de suspensión -coincidentes con los momentos de petición y de recepción de los informes preceptivos solicitados a tenor de lo establecido en el artículo 22.1.d) de la LPAC actualmente en vigor- constituye un requisito esencial sin el cual esta no puede entenderse válidamente producida, y así lo viene sosteniendo el Tribunal Supremo de forma reiterada (por todas,

Sentencias de 20 de diciembre de 2011 -ECLI:ES:TS:2011:8768-, de 11 de septiembre de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:3624- y de 19 de febrero de 2016 -ECLI:ES:TS:2016:748-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secciones 3.^a y 5.^a). Tal deber de comunicación relativo a la suspensión del plazo es lógica consecuencia de la posición de los interesados en el procedimiento, del que son protagonistas; razón por la cual los artículos 21.4, 22.1, letras b), c), d) y g), y 23 de la LPAC imponen a la Administración la carga de informar a aquellos del plazo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, de las suspensiones y de las ampliaciones de plazos que puedan disponerse. La obligación de comunicar tales extremos ha de observarse con el mayor celo posible en procedimientos como el que analizamos, en los que el transcurso del plazo máximo sin haberse notificado la resolución produce como efecto su caducidad, y ello precisamente en garantía de los interesados, sobre los que no debe pender indefinidamente la consecuencia desfavorable anunciada al iniciar el procedimiento. En definitiva, la Administración no cumple con su obligación limitándose a comunicar a los interesados la causa de las suspensiones de plazo que pudiera acordar, sino que también ha de informarles de las fechas en que se suspende y se reanuda el cómputo del plazo máximo para resolver. Solo así dispondrán aquellos de la información precisa para poder cuestionar en la vía que resulte procedente la validez de las correspondientes resoluciones.

En el caso que nos ocupa, los interesados únicamente han tenido la oportunidad de conocer las fechas de petición y de recepción del primer informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias. Identificada la primera de ellas en la resolución de suspensión, podrían haber conocido la segunda si hubieran solicitado la vista del expediente en el segundo trámite de audiencia, pero lo cierto es que al no haber practicado la Administración las notificaciones a que estaba obligada conforme a lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la LPAC, con la excepción de la fecha de petición de informe al Servicio Jurídico antes citada, los destinatarios no han tenido conocimiento del tiempo en que el cómputo del plazo máximo para resolver estuvo paralizado.

A mayor abundamiento, ha de significarse que la práctica seguida en el asunto sometido a nuestra consideración, en el que se ha acordado una suspensión anticipada motivada en la evacuación de futuras consultas -una de las cuales (la solicitud de dictamen a este Consejo) se habría practicado transcurridos cinco meses desde la resolución de suspensión-, no solo resulta incorrecta, pues como se expresa en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2016 -ECLI:ES:TS:2016:748-, ya citada, "la suspensión no puede considerarse producida *eo ipso* por la mera solicitud del informe", sino que es, además, ineficaz en cuanto a la finalidad de evitar la caducidad del procedimiento, ya que el cómputo del plazo máximo para resolver no queda interrumpido desde que se acuerda la suspensión, sino únicamente desde la fecha de formulación de la consulta que la justifica hasta la recepción del informe o dictamen. Por esta razón la resolución de suspensión y la solicitud de la consulta que marca el *dies a quo* de su cómputo han de estar próximas en el tiempo, como ha señalado el Consejo de Estado en el Dictamen Núm. 756/2017, pues en tanto no se recabe el informe o dictamen correspondiente el plazo máximo de tramitación seguirá corriendo.

En definitiva, al no haberse acordado válidamente la suspensión del procedimiento en el asunto que examinamos, se ha consumido el plazo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC para acordar la revisión de oficio. Por esta razón, la resolución finalizadora del procedimiento sobre el que se nos consulta habrá de limitarse a declarar la caducidad del mismo conforme a lo dispuesto en el artículo 84.1 de la referida Ley, pues la resolución que se pronunciase respecto a la validez del acto en revisión incurriría en causa de nulidad según doctrina jurisprudencial reiterada (por todas, Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2018 -ECLI:ES:TS:2018:1148- y -ECLI:ES:TS:2018:1150-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª). Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que se pueda incoar un nuevo procedimiento de revisión de oficio por el órgano competente para ello, con aprovechamiento de los trámites que resulten oportunos, en el que vuelva a

recabarse, una vez completada la instrucción, el preceptivo de dictamen de este Consejo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Directora General de Justicia, de 20 de marzo de 2018, por la que se inscribe la unión de hecho formada por en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias, incoado por Resolución de la misma Directora General de 3 de septiembre de 2018.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.