

Expediente Núm. 168/2019  
Dictamen Núm. 196/2019

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretaria:  
*de Vera Estrada, Paz,*  
Letrada Adjunta a la Secretaría General

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 28 de junio de 2019 -registrada de entrada el día 5 del mes siguiente-, examina el expediente de revisión de oficio de la Resolución de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana de 15 de enero de 2019, 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.** Por Resolución de la Directora General de Justicia de 27 de febrero de 2019 -dictada por delegación, en virtud de Resolución de 30 de enero de 2017 de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana-, se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la misma Dirección General de 15 de enero de 2019, por la que se inscribe la unión de hecho formada por un

ciudadano español y una ciudadana extranjera en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias.

Según se expresa en la citada resolución de inicio, el acto de cuya revisión se trata incurre en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1, letra f), de la Ley 39/2915, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues de las investigaciones practicadas por agentes de la Brigada de Extranjería y Fronteras de la Jefatura Superior de Policía de Cantabria “se desprende que no existe una convivencia entre ambos, y menos aún una relación de afectividad análoga a la conyugal, sino de mera amistad (...), y que la finalidad de la unión era que (la interesada) obtuviese el permiso de residencia en España mediante la unión de hecho con una persona de nacionalidad española con una intención claramente fraudulenta”.

En la resolución mencionada se recoge que “el transcurso de seis meses desde el inicio del presente procedimiento sin que se dicte resolución producirá la caducidad del mismo”.

**2.** El inicio del procedimiento de revisión de oficio trae causa del escrito firmado el día 19 de enero de 2019 por el Jefe del Grupo Operativo de Extranjeros de la Jefatura Superior de Policía de Cantabria, en el que se afirma que “bajo la inscripción como pareja de hecho de los reseñados estos pretenden única y exclusivamente que (la interesada) regularice su situación administrativa en España mediante la obtención de una Tarjeta de Familiar de Residente Comunitario”, del que se da traslado al Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias.

Dicha conclusión se infiere de manera principal de un “acta de declaración” que se acompaña al citado escrito, realizada previa comparecencia voluntaria en las dependencias policiales el día 18 de febrero de 2019 por el interesado, y en la que este, a preguntas formuladas por funcionarios de la Jefatura Superior de Policía, manifiesta “libremente” que conoció a la otra integrante de la unión de hecho “en junio de 2018 y que tiene” con ella “una relación de amistad, viéndose una vez al mes aproximadamente”, y que “la conoció por mediación de una amiga (...) que (...) le comentó el problema que tenía con los papeles en España, ofreciéndose el

declarante (a) hacerse pareja de hecho (...) con el fin de regularizar su situación en España". El declarante niega que compartieran domicilio, señalando al efecto "que tiene conocimiento" de que la otra integrante de la unión de hecho "vive en Santander", y también niega haber "cobrado alguna cantidad de dinero por hacerse pareja de hecho", aclarando que "el único motivo" fue "para hacerla un favor".

Añade el Jefe del Grupo Operativo de Extranjeros de la Jefatura Superior de Policía de Cantabria en su escrito que "en diferentes inspecciones realizadas (...) en el club" que especifica la interesada "ha facilitado como su domicilio habitual" Santander, habiéndolo hecho la "última vez el día 23 de enero de 2019".

**3.** La resolución de incoación del procedimiento de revisión de oficio fue notificada al interesado en el domicilio que figura en la inscripción de la unión de hecho, que acusa recibo de la misma el día 11 de marzo de 2019. La notificación de dicha resolución a la interesada, intentada en el domicilio indicado por el Jefe del Grupo Operativo de Extranjeros de la Jefatura Superior de Policía de Cantabria, fue devuelta "a su procedencia", lo que obligó a realizarla a través del Suplemento de Notificaciones del *Boletín Oficial de Estado* de 21 de marzo de 2019.

**4.** Con fecha 4 de marzo de 2019, la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia emite un informe sobre el procedimiento revisión de oficio en el que reproduce, en lo sustancial, el contenido de la resolución por la que se acuerda su incoación.

**5.** El día 21 de marzo de 2019, la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia dicta resolución por la que se acuerda dar audiencia a los interesados por un plazo de diez días.

La notificación de esta resolución fue despachada de la misma forma que la anterior; así, el interesado acusa recibo de la misma el día 27 de marzo de 2019, y la de la interesada se practica finalmente por medio de su publicación en el Suplemento de Notificaciones del *Boletín Oficial de Estado* de 11 de abril de 2019.

6. Con fecha 12 de abril de 2019, se recibe en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias un escrito de alegaciones firmado por las dos personas que integran la unión de hecho. En su encabezamiento, que aparece dirigido al “Registro de Parejas de Hecho del Principado de Asturias”, los interesados fijan como domicilio a efectos de notificaciones “ante la Oficina de Extranjeros de la Delegación del Gobierno en Cantabria” (*sic*) el despacho de una letrada colegiada en esa comunidad autónoma.

Se adjunta al mismo una copia del acta de manifestaciones efectuada por los interesados y una tercera persona ante una notaria de Cantabria el día 3 de abril de 2019. En él se recoge como domicilio de los interesados el mismo que figura en la inscripción de la unión de hecho, y se deja constancia de que la participación en este acto de la tercera persona que les acompaña, domiciliada en Cantabria, lo es “como testigo instrumental a petición de los comparecientes para acreditar sus manifestaciones aquí recogidas”. El acta, tal y como se refleja en la mismo, se realiza para que quede “constancia en acta de las siguientes manifestaciones que efectúan libre y espontáneamente, previamente advertidos (...) de las responsabilidades en que incurrirían en caso de falsedad en documento público (...). Manifiestan los comparecientes que son pareja de hecho, según resulta de la inscripción del Registro de Parejas de Hecho del Principado de Asturias (...), y que residen en el domicilio expresado en la comparecencia de esta escritura (...). Que (el interesado) compareció voluntariamente ante la Policía de Extranjería de Cantabria el día 18 de febrero de 2019, haciendo constar que en su declaración y por un error de interpretación no se recogió expresamente lo allí manifestado, dejando constancia a través de la presente que lo que quería aclarar respecto de esa declaración es que convive con (la interesada) en el domicilio arriba reseñado; igualmente explicó que por motivos laborales de esta ella viene a trabajar durante 20 días al mes al club” que se reseña”, sito en (...) Santander (Cantabria), y que reside con el compareciente en el domicilio expresado en la comparecencia (...) el resto del mes (...). Igualmente manifiesta (...) que no es cierto que él dijera que está con (la interesada) por hacerla un favor, sino que está por amor (...). Declara (la testigo) que conoce a los comparecientes, que sabe que son pareja de hecho y

que residen en Gijón (Asturias), tal y como se expresa en el expositivo primero de la presente acta”.

Partiendo de este documento notarial, el interesado afirma en sus alegaciones que “en la declaración que hizo ante el Grupo Operativo de Extranjeros de la Jefatura Superior de Policía, de fecha 18-02-2019, le entendieron mal, pues estaba muy nervioso; que en ningún caso dijo que solo tenía una relación de amistad con (la interesada), y que tampoco es cierto que quisiera decir que el único motivo de hacerse pareja de hecho era para hacer un favor a (la misma). Que se explicó mal debido a los nervios y a que no sabía a qué se debían tantas preguntas. Que nunca le había tomado declaración la policía y se vio sobrepasado”. Añade que “mantiene una relación sentimental con (la interesada) desde el mes de junio de 2018 (...). Que por cuestiones laborales (...) vive fuera de Gijón durante veinte días al mes, pues trabaja como prostituta en el club” que reseña, “sito en (...) Santander para sacar adelante a sus dos hijos menores (...), pero que los otros diez días del mes conviven en la vivienda de la pareja, sita en (...) Gijón (...). Que en ningún caso dicha unión es por ningún otro interés fuera del sentimental”.

Solicitan los interesados que, “previos los trámites legales oportunos se dé curso a la inscripción de la pareja de hecho” y, asimismo, a “efectos de acreditar que la pareja de hecho (...) es real”, la práctica de prueba testifical consistente en que “se llame a declarar sobre tales extremos” a la persona que identifican, “que convive en el domicilio de la pareja, y a una amiga cuyos datos también facilitan.

**7.** El día 7 de mayo de 2019, la Directora General de Justicia solicita al Servicio Jurídico del Principado de Asturias el preceptivo informe, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.1.f) del Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

**8.** Obra en el expediente, a continuación, una Resolución del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana de 22 de mayo de 2019, por la que se declara “la convalidación de la Resolución de 27 de febrero de 2019 de inicio del

procedimiento de revisión de oficio dictada por la Directora General de Justicia y retrotraer la eficacia del acto de convalidación al momento en que se dictó el citado acto anulado". Asimismo, se acuerda "la conservación del resto de actos y trámites del procedimiento iniciado, ya que su contenido se mantendría igual de no haberse cometido la anulabilidad".

Consta en aquel la notificación de esta resolución a los dos interesados en el procedimiento en el domicilio que figura en la inscripción de la unión de hecho, firmando el acuse de recibo el interesado el día 6 de junio de 2019.

**9.** Mediante oficio de 23 de mayo de 2019, el Jefe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias devuelve a la Directora General de Justicia la solicitud de informe, toda vez que entre la documentación remitida no figura el informe "emitido por la unidad administrativa correspondiente del órgano que formula la consulta, en el que deberá expresar su punto de vista sobre la cuestión", tal y como preceptúa el artículo 7.1 del Decreto 20/1997, de 20 de marzo.

**10.** Con fecha 27 de mayo de 2019, la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia emite un informe en el que señala que la declaración realizada ante notario por los interesados "no acredita la veracidad de dichas declaraciones, sino el hecho de que los interesados hacen esa declaración en ese momento. El acta notarial no acredita la certeza del contenido de la declaración, sino la declaración como tal, debiendo los reclamantes asumir los efectos de su declaración, de lo que el notario les advirtió convenientemente".

Desde otro punto de vista, considera innecesaria la testifical propuesta por los interesados como medio de prueba en su escrito de alegaciones y extracta al efecto el contenido del artículo 77 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en sus apartados 2 y 3, conforme a los cuales sería el órgano instructor el "competente para declarar la apertura de un periodo de pruebas cuando no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija. El órgano instructor solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados

cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias". Sobre este extremo razona que, "teniendo en cuenta que la prueba testifical propuesta por los interesados consiste en una declaración de dos personas vinculadas estrechamente a la pareja (...), siendo (una de ellas) la misma persona que ya declaró ante notario que conoce a los interesados y asegura que son pareja de hecho y que residen juntos en Gijón, se considera que tales declaraciones no aportan ningún hecho que no haya sido ya expuesto (...) en las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia".

Añade que "teniendo en cuenta que la prueba propuesta por los interesados consiste en una declaración formulada ante un funcionario público, como ya lo ha sido la que se realiza ante el notario en fecha tres de abril de 2019, no se considera necesaria por este órgano la realización de la citada prueba, porque conllevaría una reiteración en los hechos ya alegados en el trámite de audiencia".

**11.** El día 24 de mayo de 2019, la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia dicta resolución por la que se rechaza "la prueba testifical propuesta por los interesados", al considerar que no aporta "ningún hecho que no haya ya sido expuesto (...) en las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia".

Esta resolución de la Instructora del procedimiento -si bien como dictada por el "Consejero de Presidencia"- es notificada a los dos interesados en el domicilio que figura en la inscripción de la unión de hecho, firmando el acuse de recibo el interesado el día 6 de junio de 2019.

**12.** Con fecha 3 de junio de 2019, la Directora General de Justicia solicita al Jefe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias el "informe preceptivo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.1.f) del Decreto 20/1997, de 20 de marzo".

Se adjunta para ello el informe elaborado por la Instructora del procedimiento el 27 de mayo de 2019 y la Resolución dictada por la misma el 24 de mayo de 2019 denegando la prueba testifical propuesta por los interesados en el trámite de audiencia.

**13.** El día 4 de junio de 2019, el Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana acuerda la suspensión del “plazo para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento de revisión de oficio iniciado por Resolución de 15 (*sic*) de enero de 2019 en tanto se emite el informe correspondiente por el Servicio Jurídico del Principado de Asturias”.

Obra incorporada al expediente la comunicación de esta resolución a los dos interesados en el procedimiento en el domicilio que figura en la inscripción de la unión de hecho, si bien no consta documentación acreditativa alguna de que aquellos hayan acusado recibo de la misma.

**14.** El día 12 de junio de 2019, un Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias emite el informe preceptivo establecido con tal carácter para este tipo de procedimientos en el artículo 6.1.f) del Decreto 20/1997, de 20 de marzo. En él, “a la vista de la resolución de inicio y del informe de la Jefa del Servicio”, se analiza la procedencia de la revisión de oficio promovida “al amparo de la letra f) del artículo 47.1” de la LPAC. En él razona que, como ante un caso análogo tiene dicho el Consejo Consultivo por referencia a las previsiones de la Ley del Principado de Asturias 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables, “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´, de modo que de no ser este el propósito de sus promotores `nos encontraríamos 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”, citando al efecto el Dictamen Núm. 123/2013.



Señala que, “trasladada la anterior doctrina al caso que nos ocupa, hemos de concluir la procedencia de la declaración de la nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Directora General de Justicia, dictada por delegación del Consejero, de 15 de enero de 2019, por la que se dispone la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de la unión formada por (los interesados), habida cuenta de que, a la vista del acta de la declaración otorgada por este ante los funcionarios (...) del Grupo Operativo de Extranjeros de la Jefatura Superior de la Policía de Cantabria (...) el 18 de febrero de 2019, resulta (...) que se ofreció a hacerse pareja de hecho de (la interesada) con el único fin de regularizar su situación en España (...); que no conviven en la vivienda (que se especifica) (...); que ‘tiene conocimiento’ de que (ella) vive en Santander. Conclusión que ratifica en su escrito de 19 de febrero de 2019 el Jefe del Grupo Operativo de Extranjeros, en el que significa que en diferentes inspecciones realizadas en el club (que señala), donde (aquella) trabaja (la última el 23 de enero de 2019), la propia interesada ha facilitado ‘como domicilio habitual’ otra dirección distinta en Santander”.

Afirma que, “así las cosas, no puede darse por acreditada la existencia de una relación de convivencia y afectividad análoga a la conyugal (...) y, ni siquiera, que (los interesados) ostenten la condición de residentes en el Principado de Asturias (...). De hecho, todo apunta a que como reconoció el propio (interesado) y sostiene en su escrito el Jefe del Grupo Operativo de Extranjeros ‘el motivo por el que (...) se hizo pareja de (la interesada) era el de facilitar su regularización en España’. Procede por tanto, a nuestro juicio, la revisión de oficio propuesta por la Dirección General de Justicia”.

**15.** Con fecha 14 de junio de 2019, el Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana acuerda levantar la suspensión del plazo dictar la resolución que ponga fin al procedimiento de revisión de oficio.

Obra en el expediente un oficio registrado de salida el día 19 de junio de 2019, en el que la Instructora del procedimiento traslada el contenido de esta resolución a los dos interesados en el domicilio que figura en la inscripción de la

unión de hecho, aunque no consta en la documentación incorporada a aquel documentación acreditativa de que estos hayan acusado recibo de dicho traslado.

**16.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de junio 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 la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana de 15 de enero de 2019, 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 l), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra l), 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.

Por otra parte, el artículo 106.5 de la LPAC determina que los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá su caducidad. Así las cosas, si tenemos en cuenta que la Resolución de incoación del procedimiento, en los términos en que la misma ha sido convalidada por la posterior Resolución del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana de 22 de mayo de 2019, se adoptó el 27 de febrero de 2019 (no el 15 de enero como erróneamente figura en el informe de la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia), una vez transcurridos seis meses habría de declararse su caducidad. Dicho plazo deberá incrementarse en el número de días en los que estuvo suspendido desde la petición de informe preceptivo al Servicio Jurídico del Principado de Asturias y su recepción, si bien debe condicionarse la validez de esta ampliación del plazo para resolver a la incorporación al expediente de la documentación acreditativa de la comunicación a los interesados tanto de la petición como de la recepción del referido informe, toda vez que no consta la misma en el expediente remitido a este Consejo en el momento de la solicitud 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, 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 objeto de revisión -la Resolución de 15 de enero de 2019, por la que se dispone “inscribir la unión de hecho formada por #reclamante# en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias”- fue dictado por la Directora General de Justicia, si bien lo hizo en ejercicio de la delegación conferida al efecto -según se expresa en la propia Resolución- por 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, publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 2 de agosto de 2017. Al respecto debemos tener presente, en primer lugar, que 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 tal 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 este caso el titular de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana. En segundo lugar, y como este Consejo ha señalado en ocasiones anteriores (por todos, Dictámenes

Núm. 307/2016, 44/2018 y 126/2019), conviene recordar que el artículo 25 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, dedicado a la "Revisión de disposiciones y actos nulos y declaración de lesividad de actos anulables", impide, en su apartado 4, que la competencia para proceder a la revisión de oficio sea objeto de delegación por parte del órgano autor del acto.

En estas condiciones, resulta evidente que la competencia para proceder a la revisión de oficio del acto al que se contrae el presente procedimiento corresponde única y exclusivamente al titular de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, no a la Directora General de Justicia, autora material -por delegación de su titular- del acto que ahora es objeto de revisión, pues la delegación nunca puede extenderse a la revisión de oficio, tal y como por error parece haberse entendido por la Directora General de Justicia en el momento de la firma de la Resolución de 27 de febrero de 2019. No obstante lo anterior, advertido a lo largo de la instrucción del procedimiento el vicio de competencia del que adolecía la resolución de inicio del expediente de revisión de oficio, y sanado el mismo a través de la Resolución del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana de 22 de mayo de 2019, por la que se procede a "la convalidación de la Resolución de 27 de febrero de 2019, de inicio del procedimiento de revisión de oficio dictada por la Directora General de Justicia, y retrotraer la eficacia del acto de convalidación al momento en que se dictó el citado acto anulado", declarando "la conservación del resto de actos y trámites del procedimiento iniciado, ya que su contenido se mantendría igual de no haberse cometido la anulabilidad", nada tenemos que observar a este respecto, al margen de ratificar la competencia del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana para proceder a la presente revisión de oficio.

En cuanto a la instrucción del procedimiento, se han observado sus trámites esenciales, puesto que se ha adoptado un acuerdo de iniciación y se ha dado audiencia y vista del expediente a los interesados. Igualmente figura incorporado al expediente el preceptivo informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, exigido para este tipo de procedimientos con tal carácter por el artículo 6.1.f) del

Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

Sin embargo, advertimos que no figura entre la documentación incorporada al expediente una propuesta de resolución formulada por el órgano instructor que dé adecuada satisfacción a la obligación legal de motivación impuesta a los actos que pongan fin a este tipo de procedimientos por el artículo 35.1.b) de la LPAC. No obstante, si tenemos en cuenta que la resolución de inicio del procedimiento aborda en toda su extensión los términos en los que se plantea la revisión del acto cuestionado por la Administración, que los interesados han formulado las oportunas alegaciones al respecto y que las mismas han sido abordadas, si bien a los solos efectos de su desestimación, en informe del órgano instructor, lo que nos permite aventurar que el sentido final de esta propuesta, de existir, no sería otro que el de confirmar la revisión de oficio planteada, y entendiendo este Consejo que el expediente incorpora todos los elementos de juicio necesarios para alcanzar una conclusión sobre el fondo de la cuestión objeto de debate, no estimamos necesaria, por una elemental aplicación de los principios de celeridad y economía administrativa, la retroacción del procedimiento.

**QUINTA.-** El procedimiento sometido a consulta pretende la revisión de oficio de la Resolución de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana de 15 de enero de 2019, por la que se inscribe la unión de hecho formada por #reclamante# en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias.

Con carácter previo al examen concreto de la consulta formulada, debemos recordar que la revisión de oficio de actos administrativos por nulidad de pleno derecho, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional. Este instrumento sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad.

La causa de nulidad invocada por la Administración del Principado de Asturias es la señalada en el apartado f) del artículo 47.1 de la LPAC, conforme al 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”. Con respecto a ella, es doctrina reiterada de este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 161/2019), partiendo de un principio de interpretación restrictiva, que la nulidad absoluta se anuda en este caso 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.

Entiende el Principado de Asturias que la inscripción efectuada el 15 de enero de 2019 en su Registro de Uniones de Hecho de la formada por las personas interesadas en el presente procedimiento -una mujer y un hombre- se efectuó en fraude de ley, por lo que se encontraría incurso en la concreta causa de nulidad invocada, como lo prueba la declaración prestada por el hombre ante funcionarios de la Jefatura Superior de Policía de Cantabria el día 18 de febrero de ese mismo año, en la que reconoció no convivir con la mujer.

Por su parte, los dos interesados se oponen a la revisión de oficio argumentando, de contrario, que la convivencia entre ambos es cierta, si bien la misma se ve condicionada por ciertas circunstancias que exponen en sus alegaciones, y aportan al efecto un acta de manifestaciones efectuada por ambos en Santander ante notario el día 3 de abril de 2019, y en las que el hombre se desdice claramente, contradiciéndose, en todo lo declarado por él mismo ante los funcionarios de la Jefatura Superior de Policía de Cantabria el día 18 de febrero de 2019.

Planteada la cuestión en los términos expuestos, resulta evidente que la respuesta por parte de este Consejo en orden a dictaminar la procedencia o no de la nulidad de pleno derecho de la inscripción de la pareja de hecho formada por #reclamante# se encuentra condicionada por la documentación incorporada al expediente remitido a los efectos de determinar si la misma permite dar por acreditada con carácter fehaciente la falta de convivencia.

Al respecto, si tenemos presente que las dos declaraciones obrantes en el expediente en sendos documentos públicos -esto es, tanto la formulada

exclusivamente por el hombre el 18 de febrero de 2019 ante funcionarios de la Jefatura Superior de Policía de Cantabria realizada "voluntariamente" y "libremente" por aquél, como las manifestaciones posteriores efectuadas por la misma persona, acompañada en este caso de la mujer y de una amiga común, "libre y espontáneamente" también en Santander el día 3 de abril de 2019 ante notario público, quien previamente advierte de manera expresa a todos los comparecientes acerca "de las responsabilidades en que incurrirían en caso de falsedad en documento público"- difieren hasta el punto de evidenciar la existencia de una total y absoluta contradicción de imposible resolución, y que al obrar ambas en documento público procede en cualquier caso que sean oportunamente investigadas y resueltas, este Consejo no puede emitir, con la imprescindible certeza y seguridad jurídica que exige una revisión de oficio por nulidad radical del acto, una conclusión definitiva acerca de si en el momento de la inscripción de la unión de hecho formada por ..... en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias concurría o no la imprescindible convivencia, lo que constituiría, "no ya un requisito esencial, sino el presupuesto o causa del acto inscribible", que con ocasión de un parecido, pero en modo alguno "análogo", asunto motivó nuestro Dictamen Núm. 123/2013. Sobre este particular, y frente a lo afirmado por el Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias en su informe de 12 de junio de 2019, basta con comparar los antecedentes del dictamen precedente que se invoca -en el que fueron los propios interesados quienes reconocieron la falta de convivencia- y los del presente supuesto -en el que los interesados, si bien en el caso del hombre de manera contradictoria, insisten en la existencia de esa imprescindible convivencia para oponerse a la pretendida declaración de nulidad radical y revisión de oficio de la inscripción de la unión de hecho por ellos conformada- para comprobar que la pretendida analogía que se predica entre los dos asuntos no va más allá de la forma de iniciación de ambos procedimientos de revisión de oficio, coincidente en los dos casos en la puesta en conocimiento por parte de la Policía de sus sospechas en orden a la existencia de fraude en materia de convivencia con respecto a la inscripción de cada una de las uniones de hecho.

Tal y como hemos señalado en anteriores ocasiones (por todos, Dictámenes



Núm. 156/2016 y 185/2016), la finalidad de la instrucción del procedimiento no es otra que la de proporcionar al órgano competente para resolver los elementos de juicio imprescindibles para dictar una resolución acertada. Por ello, al término de la instrucción deberán estar claros los hechos y las circunstancias determinantes de la resolución. Sin embargo en el procedimiento que nos ocupa, a la vista de la documentación incorporada al expediente remitido, el órgano instructor, lejos de dar cumplimiento a la exigencia que le viene impuesta por el artículo 75 de la LPAC de realizar de oficio “Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”, parece sustentar su propuesta estimatoria, con el carácter de verdad inalterable, única y exclusivamente en la primera declaración prestada por el ciudadano español el 18 de febrero de 2019 ante funcionarios de la Jefatura Superior de Policía de Cantabria, convirtiendo así a esta declaración - contradictoria con las manifestaciones hechas posteriormente por la misma persona y su pareja en un documento público otorgado ante fedatario público- en una suerte de presunción, no ya de veracidad, sino de una auténtica presunción *iuris et de iure*, que no parece admitir prueba en contrario. La ausencia, además, de un trámite de audiencia y de declaraciones de la pareja y de la persona cuya testifical solicitaron, recabadas y practicadas por la propia Administración instructora, determinan la imposibilidad de apreciar con certeza la concurrencia de una causa legítima para proceder a la revisión de oficio de la unión de hecho sometida a nuestra consideración.

En estas condiciones, atendido el carácter excepcional de la revisión de oficio de un acto favorable, que exige una interpretación estricta de los motivos determinantes de la misma, sin perjuicio de la posibilidad que asiste a la Administración de iniciar en su caso un nuevo procedimiento revisor, este Consejo, a la vista de la documentación incorporada al expediente, estima que no resulta posible apreciar en el presente supuesto de forma indubitada y manifiesta en el momento actual la causa de nulidad invocada; esto es, la recogida en el apartado f) del artículo 47.1 de la LPAC.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, no procede revisar de oficio y declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana de 15 de enero de 2019, por la que se inscribe la unión de hecho formada por ..... en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

(P. A. LA LETRADA ADJUNTA A LA SECRETARÍA GENERAL)

Fdo.: Paz de Vera Estrada

V.º B.º  
LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.