

Expediente Núm. 232/2019  
Dictamen Núm. 243/2019

**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 16 de octubre 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 19 de septiembre de 2019 -registrada de entrada el día 27 del mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio de la Resolución de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, de 8 de marzo 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 12 de abril de 2019, dictada mediante delegación, se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la misma Dirección General de 15 de enero de 2019 (*sic*), por la que se inscribe la unión formada por un ciudadano español y una ciudadana extranjera en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias. Se expresa en la citada resolución que el acto de cuya revisión se trata

incurrir en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1, letra f), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues de las diligencias de investigación practicadas por agentes de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de Oviedo se desprende que no hay entre los miembros de la pareja “ninguna relación de afectividad análoga a la conyugal”, sino “una actividad totalmente fraudulenta y abusiva ante una persona extranjera que se halla en situación de máxima necesidad”.

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

Practicados dos intentos fallidos de notificación personal a los interesados, se inserta el correspondiente anuncio en el *Boletín Oficial del Estado* de 13 de mayo de 2019.

**2.** Mediante Resolución de 22 de mayo de 2019, la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia acuerda dar audiencia a los interesados por un plazo de diez días; resolución que se notifica mediante publicación del correspondiente anuncio en el *Boletín Oficial del Estado* de 7 de junio de 2019 al resultar fallidos los previos intentos de notificación postal.

**3.** Con fecha 24 de mayo de 2019 el Consejero de Presidencia convalida la resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio, que incurría en causa de anulabilidad al haber sido dictada por un órgano jerárquicamente incompetente, disponiendo retrotraer la eficacia del acto de convalidación al momento en que se dictó el acto anulado y declarar la conservación del resto de actos y trámites del procedimiento. Al no resultar posible la notificación personal de este acto se remite el correspondiente anuncio al *Boletín Oficial del Estado*, siendo publicado el 18 de junio de 2018.

**4.** Mediante oficio de 26 de junio de 2019, la Jefa del Servicio de Apoyo a la Administración de Justicia solicita al Servicio Jurídico del Principado de Asturias el preceptivo informe.

**5.** Con fecha 27 de junio de 2019, el Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana en funciones resuelve suspender el plazo para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento en tanto se emite el informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, lo que ha de trasladarse nuevamente a los interesados mediante publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de 22 de agosto de 2019.

**6.** Con fecha 18 de julio de 2019, un Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias informa favorablemente la revisión de oficio.

**7.** Mediante Resolución de 2 de septiembre de 2019 de la Consejera de Presidencia se levanta la suspensión del procedimiento una vez que el informe del Servicio Jurídico ha sido recibido -según se expresa en la misma- el día 25 de julio de 2019, lo que se traslada a los interesados.

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de septiembre 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 8 de marzo 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, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente original.

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 incoado.

**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"; ello sin perjuicio de la eventual aplicación de los límites que establece el artículo 110 de la LPAC.

**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 la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, de 8 de marzo 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- fue dictado por la Directora General de Justicia, si bien lo hizo en ejercicio de la delegación conferida al efecto 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. Ahora bien, como este Consejo ha señalado en ocasiones anteriores (por todas,

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", en su apartado 4, impide que la competencia para proceder a la revisión de oficio sea objeto de delegación por parte del órgano autor del acto. Por ello, 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, y 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 12 de abril de 2019. No obstante lo anterior, advertida la sanación de este vicio de competencia que afectaba a la resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio a lo largo de la instrucción, a través de la Resolución del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana de 24 de mayo de 2019 se procede a "la convalidación de la resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio", retrotrayendo "la eficacia del acto de convalidación al momento en que se dictó el citado acto anulado" y 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"; en consecuencia, únicamente debemos ratificar la competencia del titular de la Consejería 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 se ha incorporado a él 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.

Advertimos, sin embargo, que entre la documentación obrante en el expediente no figura una propuesta de resolución del 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. Ahora bien, 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 no han comparecido y, por tanto, no han formulado ninguna alegación al respecto, y que el Servicio Jurídico ha emitido su parecer favorable a la revisión en los términos en que ha sido inicialmente planteada, resulta razonable colegir que el sentido final de la propuesta, de existir, no habría sido otro que el de confirmar lo señalado en la resolución de inicio, 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.

Finalmente, con arreglo a lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC 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. En el caso de que se trata, habida cuenta de que el titular de la Consejería ha utilizado la posibilidad de suspender su transcurso con motivo de la solicitud de informe preceptivo al Servicio Jurídico del Principado de Asturias, tal como permite el artículo 22.1.d) de la LPAC, hemos de entender que el citado plazo máximo, iniciado el día 12 de abril de 2019 y cuyo transcurso ha estado suspendido entre el 26 de junio y el 25 de julio de 2019, aún no ha finalizado.

**QUINTA.-** Entrando en el fondo del asunto, considera el órgano actuante que el acto cuya revisión se pretende -la resolución de inscripción de una unión en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias- incurre en el

motivo de nulidad contemplado en el epígrafe f) del apartado 1 del artículo 47 de la LPAC, 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”.

Partiendo del principio de interpretación restrictiva que preside las causas de nulidad radical y considerando que en el precepto mencionado la nulidad absoluta se anuda a la adquisición de derechos “cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”, debemos reiterar, como ya hemos advertido en anteriores ocasiones (por todas, Dictámenes Núm. 204/2016 y 161/2019), que la exégesis de la causa de nulidad señalada se centra en el juicio de relevancia sobre la esencialidad del requisito que sirve de presupuesto a la adquisición del derecho, el cual ha de tener en cuenta su finalidad y su relación con la razón de ser del propio acto.

En el caso que analizamos el requisito esencial sobre el que se articula la causa de nulidad que se postula es la existencia de una relación de afectividad análoga a la conyugal entre los miembros de la pareja que, como evidencian las diligencias de investigación practicadas por agentes de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de Oviedo, falta y no se acredita en el caso examinado.

Teniendo en cuenta que la finalidad de la Ley del Principado de Asturias 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables, tal y como señala su artículo 1, es garantizar la no discriminación entre grupos familiares, tengan estos “su origen en la filiación, en el matrimonio, o en la unión estable de dos personas que convivan en relación de afectividad análoga a la conyugal”, y que en consecuencia la pareja estable se define, en el artículo 3.1 de la misma norma, como la “unión libre y pública, en una relación de afectividad análoga a la conyugal”, puede concluirse que el requisito señalado es verdaderamente esencial para la adquisición del derecho. Por esta razón, la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias de una unión entre cuyos miembros no existe la citada relación de afectividad y que únicamente



persigue un propósito fraudulento resulta nula de pleno derecho a tenor de lo dispuesto en el epígrafe f) del apartado 1 del artículo 47 de la LPAC.

Constatado el vicio de nulidad, resta examinar la eventual concurrencia de los límites a la potestad de revisión que consagra el artículo 110 de la LPAC, apreciándose que la anulación del acto favorable no vulnera, en este caso, ninguno de los principios allí consagrados.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede revisar de oficio y declarar la nulidad de la Resolución de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, de 8 de marzo 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,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.