

Dictamen Núm. 6/2022

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

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de enero de 2022, 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 11 de noviembre de 2021 -registrada de entrada el día 24 del mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio de la Resolución de la Directora General de Justicia de 31 de agosto 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 Consejera de Presidencia de 11 de mayo de 2021, se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Directora General de Justicia de 31 de agosto de 2018, adoptada por delegación, por la que se inscribe la unión de hecho formada por las personas que se reseñan 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 Pública, pues se ha constatado tras las averiguaciones realizadas por los agentes de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de la Jefatura Superior de Policía de Asturias que “no existe ninguna convivencia” entre los miembros de la unión “y que nunca hubo voluntad de constituir una pareja (...), sino más bien el obtener una autorización de residencia para regularizar su situación en el país”.

**2.** Con fecha 20 de mayo de 2021, la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia libra un informe en el que razona la procedencia de tramitar la revisión de oficio de la Resolución de 30 de agosto de 2018 por la que se inscribe la unión de hecho. Señala que la Consejera de Presidencia es el órgano competente para la iniciación del presente procedimiento “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 segundo, letra k), de la Resolución de 10 de septiembre de 2019 de la Consejería de Presidencia, por la que se delegan competencias en la Viceconsejería de Justicia, y el art. 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que (...) regula la delegación de competencias”.

Se aprecia que la resolución relativa a la inscripción de la unión de hecho sería nula por incurrir en la causa prevista en el artículo 47.1.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 los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, que “no existió la voluntad de

constituir una pareja estable y duradera (...), sino que el fin de la unión de hecho era obtener una autorización para residir en España por parte del ciudadano extranjero”.

**3.** Mediante escrito de 27 de mayo de 2021, la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia notifica a los interesados la apertura del trámite de audiencia.

No consta en el expediente que hayan presentado alegaciones.

**4.** Con fecha 10 de junio de 2021, la Consejera de Presidencia dicta resolución por la que se acuerda “suspender el plazo para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento” en tanto se emite informe por el Servicio Jurídico del Principado de Asturias, así como notificar dicha resolución a los interesados en el procedimiento.

**5.** El día 16 de junio de 2021, la Viceconsejera de Justicia solicita el preceptivo informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

**6.** Con fecha 6 de julio de 2021, el Jefe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias suscribe un informe en el que manifiesta que “se devuelve la solicitud de informe preceptivo cursada por la Viceconsejera de Justicia” al no cumplir los requisitos exigidos por el artículo 7.2 del Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, que establece que “Las solicitudes (...) irán acompañadas de un informe emitido por la unidad administrativa correspondiente del órgano que formula la consulta en la que deberá expresarse su punto de vista sobre la cuestión”.

**7.** El día 19 de julio de 2021, la Viceconsejera de Justicia remite el informe elaborado al inicio del expediente por la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia.

Por la Jefatura del Servicio Jurídico del Principado de Asturias se observa entonces que ese informe “relativo al inicio del procedimiento de revisión de oficio” no es el requerido, que debe pronunciarse “sobre la procedencia de dicha revisión y a la vista de las actuaciones practicadas en el expediente administrativo”. Se reseña además que “de la documentación remitida se advierte que no se ha completado en el presente caso la instrucción del expediente de revisión, pendiente de la emisión de propuesta de resolución”.

**8.** Mediante oficio de 20 de agosto de 2021, la Viceconsejera de Justicia remite un nuevo informe librado ese mismo día por la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia. En él manifiesta que “en el presente caso queda probado que no existió la voluntad de constituir una pareja estable y duradera con vínculo de afectividad análoga a la conyugal entre los interesados, según se define en la ley, sino que el verdadero fin de la unión de hecho era obtener la autorización para residir en España por parte del ciudadano extranjero”, por lo que “esta unidad administrativa considera procedente (...) declarar nula la Resolución de la Consejería de Presidencia de 30 de agosto de 2018 (*sic*), por la que se inscribe la unión de hecho (...), ya que se trata de un acto expreso por el cual se otorgan unos derechos a los interesados prescindiendo de los requisitos esenciales para la adquisición, regulado en el artículo 47.1, letra f), de la Ley 39/2015”.

**9.** Con fecha 1 de septiembre de 2021 una Letrada del Servicio Jurídico del Principado de Asturias informa favorablemente la revisión de oficio.

**10.** Mediante Resolución de 9 de septiembre de 2021, la Consejera de Presidencia acuerda “levantar la suspensión del plazo para dictar la Resolución

que ponga fin al procedimiento de revisión de oficio (...) una vez emitido el correspondiente informe por el Servicio Jurídico del Principado de Asturias”, así como su notificación a los interesados.

**11.** El día 23 de septiembre de 2021, la Consejera de Presidencia dicta resolución por la que se acuerda “declarar la suspensión del plazo para dictar la Resolución que ponga fin al procedimiento de revisión de oficio iniciado por Resolución de 15 de enero de 2019, en tanto se emite el dictamen correspondiente por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias”, así como notificar dicha resolución a los interesados en el procedimiento.

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de noviembre de 2021, 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 31 de agosto 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 norma 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 dichos límites.

**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 asunto analizado, la Resolución de la Directora General de Justicia de 31 de agosto de 2018, por la que se acuerda la inscripción de la unión de hecho formada por #reclamante# en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias, cuya revisión se insta fue dictada por aquella con fundamento 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, publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 2 de agosto de 2017.

La Resolución por la que se acuerda la incoación del procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa está suscrita por la Consejera de Presidencia, y no por la autora material del acto objeto de revisión.

Como ya hemos señalado en los Dictámenes Núm. 126/2019 y 248/2020, si la delegación no comprende expresamente la revisión de los actos dictados en el ejercicio de las competencias delegadas el órgano competente para revisar de oficio será el titular de la competencia, dado que a tenor de lo previsto en el artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), la delegación de competencias no supone una alteración de su titularidad. En este sentido indicábamos que, puesto que la delegación ha de ser expresamente acordada y publicada -según se desprende de lo establecido en 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. De ello concluíamos que la facultad de revisión de las resoluciones finalizadoras del procedimiento de inscripción en el Registro de Uniones de Hecho (que son objeto de delegación expresa) corresponde a quien ostente la titularidad de la competencia. En consecuencia, en el caso examinado la competencia para proceder a la revisión de oficio del acto al que se contrae el presente procedimiento corresponde a la titular de la Consejería y no a la Directora General de Justicia, autora material del acto objeto de revisión.

En cuanto a la instrucción del procedimiento, cabe constatar que se han observado sus trámites esenciales, puesto que se ha adoptado un acuerdo de iniciación, se ha dado audiencia a los interesados y 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 formal 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, con base en los principios de celeridad y economía administrativa, no consideramos que deba acordarse en este punto la retroacción del procedimiento. Habida cuenta de que la resolución de inicio del procedimiento aborda en toda su extensión los términos en los que se plantea la revisión del acto cuestionado, lo que se completa con el informe favorable emitido por la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia, resulta razonable colegir que el sentido final de la propuesta sería coincidente con lo señalado en la resolución de inicio, entendiéndose este Consejo que constan en aquel todos los elementos de juicio necesarios para alcanzar una conclusión sobre el fondo de la cuestión objeto de debate.

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 en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la LPAC se ha utilizado la posibilidad de suspender el plazo con motivo de la solicitud de informe preceptivo al Servicio Jurídico del Principado de Asturias -acordada por Resolución de 10 de junio de 2021-, a lo que se suma la posterior suspensión del plazo por un máximo de tres meses con ocasión de la petición del presente dictamen -acordada por Resolución de 23 de septiembre de 2021, aunque la consulta se remite a este Consejo el 11 de noviembre de 2021-, hemos de concluir que el citado plazo de caducidad no ha transcurrido aún. Al respecto, se advierte a la Administración consultante que el Tribunal Supremo ha resuelto que la fecha que debe considerarse para apreciar esa perención es aquella en la que se dicta la resolución que pone fin al procedimiento y no la de su notificación (Sentencia de 12 de marzo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:866-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª).

**QUINTA.-** El procedimiento sometido a consulta pretende la revisión de oficio de la Resolución de la Directora General de Justicia de 31 de agosto de 2018, por la que se acuerda la inscripción de la unión de hecho formada por una ciudadana española y un ciudadano extranjero 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 y sin intervención judicial, ya sea por propia iniciativa o a instancia de persona interesada, revisar sus propias disposiciones y actos viciados de nulidad.

La causa de nulidad invocada en el caso que nos ocupa es la señalada en

el artículo 47.1, letra f), de la LPAC, conforme al cual son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas, 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.

Este órgano consultivo, partiendo del principio de interpretación restrictiva que preside las causas de nulidad radical, viene manteniendo (por todos, Dictamen Núm. 161/2019) que la nulidad absoluta se anuda a la adquisición de facultades o derechos “cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”, de lo que se deduce que tal carencia debe ser sustancial y manifiesta y 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.

Señala en este caso la Administración que dos personas -una ciudadana española y un ciudadano extranjero- solicitaron, el 27 de agosto de 2018, ser inscritos como pareja de hecho en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias, aportando la documentación acreditativa de reunir los requisitos exigidos para ello, incluida la justificación del empadronamiento de ambos en un domicilio común. Consecuencia de lo anterior, se dicta resolución acordando la inscripción solicitada.

Sin embargo, con posterioridad miembros de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de la Jefatura Superior de Policía de Asturias, con motivo de las detenciones por diversas actuaciones ilícitas cometidas por el ciudadano cuya unión de hecho aquí se examina, remiten el resultado de las investigaciones practicadas en orden a comprobar la veracidad de lo manifestado, concluyendo que que “no existe ninguna convivencia” entre los miembros de la unión “y que nunca hubo voluntad de constituir una pareja (...), sino más bien el obtener una autorización de residencia para regularizar su situación en el país”. En las actuaciones policiales seguidas se deja constancia, además, de que el ciudadano no vive en el domicilio facilitado en su día como

de la pareja y que esta ya no reside en el país, reconociendo aquel que mantiene una relación estable con otra persona en cuyo domicilio se estableció al poco de su llegada a España.

Evacuado el trámite de audiencia, ninguno de los afectados comparece ni presenta alegaciones, por lo que no hay elemento que permita cuestionar lo constatado por la fuerza pública.

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. Al respecto, este Consejo Consultivo ya ha manifestado en ocasiones anteriores (entre otros, Dictamen Núm. 123/2013) que "no cabe en el Principado de Asturias la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de ninguna pareja estable que resulte ajena a las notas que definen legalmente esta relación, caracterizada por la voluntad libre y pública de los miembros de la pareja de establecer `una relación de convivencia y afectividad análoga a la conyugal´". 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 artículo 47.1, letra f), de la LPAC.

Aplicado lo anterior al presente supuesto, debemos señalar que de la documentación obrante en el expediente resulta acreditada la voluntad fraudulenta de los intervinientes, que se sirven de un acto jurídico para lograr la cobertura de una situación contraria a derecho, y en la medida en que no se dan los requisitos esenciales para considerar existente la unión de hecho,

constatada la falta de voluntad de constituirla, la inscripción así practicada se convierte en un acto nulo de pleno derecho en los términos de lo dispuesto en el artículo 47.1.f) de la LPAC.

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 Directora General de Justicia de 31 de agosto de 2018, por la que se inscribe en el Registro de Uniones de Hecho del Principado de Asturias la unión formada por .....

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.