



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de febrero de 2015, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 12 de agosto de 2014, de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 9 de enero de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 12 de agosto de 2014, de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales, por la que se inscribe en el Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León a la pareja formada por D. xxxx1 y Dña. xxxx2*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 12 de enero de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 12/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- Por Resolución de 27 de octubre de 2014, de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, se inicia el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la misma Dirección General de 12 de agosto de 2014, por la que se inscribe



en el Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León a la pareja formada por D. xxxx1 y Dña. xxxx2.

Considera la Administración que dicha Resolución incurre en el vicio de nulidad de pleno de derecho previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al no reunirse el requisito exigido para la inscripción en tal Registro por el artículo 2 del Decreto 117/2002, de 24 de octubre, por el que se crea el Registro de Uniones de Hecho en Castilla y León y se regula su funcionamiento, que requiere para ello el no formar unión de hecho con otra persona.

Segundo.- El acuerdo de inicio de procedimiento se notificó a los interesados el 3 de noviembre, sin que conste la presentación de alegaciones o de documentación.

Tercero.- El 25 de noviembre se formula propuesta de resolución para la declaración de nulidad de la mencionada Resolución de 12 de agosto de 2014, al amparo del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Cuarto.- El 5 de diciembre la Asesoría Jurídica de la Gerencia de Servicios Sociales informa favorablemente la referida propuesta.

Quinto.- El 16 de diciembre de 2014 se notifica a los interesados la Resolución de 12 de diciembre de 2014 de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales, por la que se suspende el plazo de resolución de este procedimiento, de acuerdo con el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el



artículo 4.1.i).2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.h) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- La competencia para la resolución del procedimiento corresponde al Gerente de Servicios Sociales de Castilla y León conforme al artículo 63.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, como órgano administrativo jerárquicamente superior del órgano autor de la actuación nula, el Director General de Familia y Políticas Sociales del citado Organismo Autónomo.

3ª.- El artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que "Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1".

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurren los siguientes requisitos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1 o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.



- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

En el presente caso, la resolución objeto de revisión no agotaba la vía administrativa, si bien no consta que fuese recurrida en plazo, por lo que ganó firmeza, y el procedimiento se inicia a iniciativa de la propia Administración de la Comunidad de Castilla y León.

4ª.- El objeto de este dictamen se circunscribe a determinar si la Resolución de 12 de agosto de 2014, por la que se acordó la práctica de la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León a la pareja formada por D. xxxx1 y Dña. xxxx2, es válida por reunir los requisitos esenciales exigidos por el ordenamiento jurídico a tal fin en el momento de su adopción.

Se pretende la declaración de nulidad de tal resolución al amparo del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que establece que "Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...).

»f) 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.

Ya en el Dictamen 384/2004, de 30 de agosto, de este Consejo Consultivo, fue recogida la doctrina de que "La revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad de pleno derecho permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta es sólo posible cuando concurra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho (o de anulabilidad cualificada) de los legalmente previstos.



»Debe recordarse que el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 ("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"), e invocado en este caso, viene siendo interpretado muy estrictamente por el Consejo de Estado. Una aplicación en puridad de dicha categoría, de modo que permita darle significado y entidad propia por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley 30/1992), postula evitar un entendimiento amplio de los "requisitos esenciales" para la adquisición de facultades o derechos, pues de otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez.

»Tal y como señalaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1.393/1998, de 9 de septiembre, procede recordar el criterio riguroso que se viene aplicando para subsumir un caso en el supuesto del artículo 62.1.f), por cuanto una laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la apreciación, por concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendido por tal el legalmente exigido), arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar, en cualquier momento, no sólo los actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en los que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido. Así pues, se requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales, es decir, relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario".

Por lo tanto y en relación con esta última condición, no bastará con que el acto incumpla cualquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque éstos se exijan para la validez del acto en cuestión, sino que resulta preciso distinguir entre "requisitos necesarios" y "requisitos esenciales" a los fines que aquí interesan, de tal forma que no todos los que puedan ser considerados como necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de "esenciales", que sólo cabe atribuir cuando constituyan los presupuestos de la estructura definitoria del acto o sean



absolutamente determinantes para la configuración del derecho adquirido o la finalidad a alcanzar con su concesión.

En este supuesto, el Decreto 117/2002, de 24 de octubre, por el que se crea el Registro de Uniones de Hecho en Castilla y León y se regula su funcionamiento, dispone en su artículo 2 que "En el Registro podrán inscribirse las uniones que formen una pareja no casada, incluso del mismo sexo, en relación afectiva análoga a la conyugal, de forma libre, cuyos componentes hayan convivido, como mínimo, un período de seis meses y tengan su residencia habitual en la Comunidad de Castilla y León". Por su parte, el artículo 3.1.d) señala que "Las inscripciones se realizarán previa solicitud de los miembros de la unión de hecho, acompañada de la documentación acreditativa del cumplimiento de los siguientes requisitos: (...) d) No formar unión de hecho con otra persona".

El artículo 4 de la Orden FAM/1597/2008, de 22 de agosto, por la que se regula el funcionamiento del Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León recoge también el requisito incumplido y determina el momento en el que debe concurrir. Dispone lo siguiente:

"1.- Los miembros de la pareja deberán cumplir los siguientes requisitos a la fecha de presentación de su solicitud de inscripción en el Registro de Uniones de Hecho:

- Convivencia que implique una relación de afectividad entre los solicitantes análoga a la conyugal actual y durante al menos los seis meses inmediatamente anteriores, o durante seis meses continuados.
- Residencia actual en la Comunidad de Castilla y León.
- Ser mayores de edad o menores emancipados.
- No tener relación de parentesco por consanguinidad o adopción hasta el segundo grado.
- Ser su estado civil el de soltero/a o viudo/a o divorciado/a.



- No formar unión de hecho con otra persona.
- No estar incapacitado judicialmente.

2.- Cuando los solicitantes tengan descendencia común no será exigible un período mínimo de convivencia, bastando en este caso la mera convivencia”.

En el expediente consta acreditado, a través de comunicado de 2 de octubre de 2014, de la Oficina de Extranjería de la Subdelegación del Gobierno de xxxx, y de la información del Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Cantabria de 16 de octubre de 2014, que a la fecha de la Resolución de 12 de agosto de 2014, cuya revisión se insta y, por tanto, también a la fecha de solicitud de la inscripción (22 de julio de 2014), Dña. xxxx2 constaba inscrita como pareja de hecho en el registro de la Comunidad de Cantabria junto a D. xxxx3, así como que dicha inscripción no se había cancelado. Ello a pesar que en la solicitud de inscripción en el Registro de Castilla y León los interesados declararon no encontrarse inscritos con la misma u otra pareja en registro similar. A este respecto el artículo 17 de la Orden FAM/1597/2008 dispone que “El Registro se coordinará con otros de similar naturaleza de otras Comunidades Autónomas o entidades locales a través de los correspondientes Convenios. Hasta tanto se produzca la interconexión de las correspondientes bases de datos o el intercambio de información con otros Registros, el requisito de no formar unión de hecho con otra persona, se acreditará mediante la declaración responsable de los miembros de la pareja”.

Cabe citar finalmente el artículo 5.3 del Decreto 117/2002, de 24 de octubre, según el cual “Las uniones de hecho así registradas gozarán de los derechos y obligaciones que les sean reconocidas por las Leyes del Estado en los términos que éstas señalen, y por las propias de la Comunidad de Castilla y León”.

En este caso, los interesados han adquirido derechos a través de la inscripción, especialmente los reconocidos por las Leyes de la Comunidad de Castilla y León, puesto que de los establecidos en las leyes estatales ya se beneficiaba uno de los componentes de la pareja en virtud de la inscripción no cancelada, careciendo de un requisito esencial para que se produzca tal acto y, por ende, adquieran los derechos que la Ley otorga a los miembros de la pareja



inscrita, cual es el de no formar unión de hecho con otra persona. Tal requisito es presupuesto ineludible de la estructura definitoria del acto y la idoneidad del derecho adquirido, siendo determinante para que la norma vulnerada alcance su fin.

Desde esta perspectiva, puede resultar de aplicación a la resolución sometida a revisión, la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, alegada por la Administración, sin que se aprecie ni haya sido alegada en tal sentido la concurrencia de los presupuestos que limiten el ejercicio de la potestad revisora conforme al artículo 106 de la misma Ley.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 12 de agosto de 2014, de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales, por la que se inscribe en el Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León a la pareja formada por D. xxxx1 y Dña. xxxx2.

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