

Las “uniones registradas de conveniencia”: lucha contra el fraude y propuestas de mejora^{1}*

MARÍA DEL CARMEN CHÉLIZ INGLÉS

*Profesora contratada doctor de Derecho Internacional Privado
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. MECANISMOS DE CONTROL. 2.1. *Directiva 2004/38*. 2.2. *Directiva 2003/86*. 2.3. *Ordenamiento jurídico español*. 3. PROPUESTAS DE MEJORA. 4. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

La facilidad para constituirse como unión no matrimonial², unido a las ventajas que se pueden obtener desde el punto de vista del derecho de ex-

¹ * Trabajo realizado como resultado de una estancia de investigación postdoctoral en el *Institut de recherche en Droit International et Européen de la Sorbonne (IREDIÉS)*, realizada gracias a una ayuda concedida por la Universidad de Zaragoza, Fundación Bancaria Ibercaja y Fundación CAI, cuyo número de referencia es CH 7/21.

² Las uniones no matrimoniales se pueden definir como aquellas uniones afectivas de dos personas, que conviven en una comunidad de vida, sin estar unidas en matrimonio. Partiendo de esta definición genérica, hay que distinguir también entre aquellas parejas que se han inscrito como tal en un Registro (uniones registradas), de aquellas otras que no lo han hecho (uniones no registradas). El presente estudio se centra en las uniones registradas, para cuya constitución basta con cumplir los requisitos establecidos por la normativa aplicable en cuestión, y registrarse, aportando la documentación requerida. Por lo general, entre los requisitos exigidos se encuentran circunstancias como el no estar casado ni inscrito como pareja de hecho, ser mayor de edad o estar emancipado, que los miembros de la pareja no estén unidos por vínculo de parentesco, o acreditar un periodo mínimo de convivencia. No obstante, los requerimientos exactos varían en función de la regulación específica aplicable, que presenta grandes divergencias entre los distintos Estados. Estas divergencias son analizadas, entre otros, por KESSLER, G. *Les partenariats enregistrés en droit international privé*, LGDJ, Paris, 2004, pp. 25-47; MARTÍNEZ VELENCOSO, L. M. "El valor del acuerdo en el Reglamento (UE) 2016/1104 sobre efectos patrimoniales de las uniones registradas. Una traslación

tranjería, ha dado lugar a que muchas parejas decidan inscribirse como tales en un registro, sin la intención real de mantener una relación afectiva, pero sí de reclamar los derechos y beneficios que la normativa les conceden³.

Entre estos derechos, por una parte, destaca el derecho a la libre circulación y residencia del que son beneficiarios los miembros de las uniones registradas, en el marco de la Directiva 2004/38 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados. Así, su art. 3.1. de conformidad con el art. 2.2.d) extiende el derecho a la libre circulación a la pareja registrada del ciudadano de la UE, siempre y cuando el Estado de acogida otorgue a las uniones registradas un trato equivalente al matrimonio. En el caso concreto español, la admisión de la entrada y residencia legal en nuestro país de un ciudadano de un tercer Estado que conforma una pareja registrada con un ciudadano de la UE, está prevista en el artículo 2.b) del Real Decreto 240/2007.

Por otra parte, el debido respeto a la vida familiar exige extender el derecho a la libre circulación a los miembros de la familia, con independencia de su nacionalidad, así como articular mecanismos para que el inmigrante pueda traer a su familia, a través del derecho de reagrupación familiar, que es objeto de la Directiva 2003/86. Dicho instrumento jurídico, en su art. 4.3. permite que los Estados miembros incluyan a los miembros de las parejas de hecho, registradas o no, como posibles beneficiarios del derecho a la reagrupación familiar. Igualmente, contempla que los Estados miembros puedan decidir que las parejas registradas reciban el mismo trato que los cónyuges respecto de la reagrupación familiar. En el ordenamiento jurídico español, la Ley Orgánica 2/2009 y el Real Decreto 2393/2004, que transponen la Directiva 2003/86, permiten la reagrupación de las parejas no casadas (art. 17.4 LO). Por otra parte, en España se reconoce el derecho de los ciudadanos extracomunitarios a reagrupar consigo a la persona con la que mantengan una relación de afectividad análoga a la conyugal (registrada o no registrada). Así lo establecen el art. 17.4. de la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000 y el art. 53.b) del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 4/2000. Finalmente,

a la realidad jurídica de la Comunidad Valenciana", *Revista de derecho civil Valenciano*, núm. 20, 2016, pp. 1- 13, especialmente pp. 8-15.

³ Por desgracia estas conductas están en alza, tal y como se pone de manifiesto en esta reciente noticia: <<https://www.lavanguardia.com/vida/20220403/8152510/migrantes-recurren-parejas-hecho-amor-regularizarse.html>>

el art. 40.1. de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, también incluye en el concepto de familia a la pareja con la que el beneficiario de protección internacional tiene una relación análoga a la conyugal.

El reconocimiento de tales derechos a los miembros de este tipo de parejas⁴, ha acercado la situación de las uniones registradas a la de los matrimonios en cuanto a la libre circulación dentro de la UE y la reagrupación familiar; pudiendo disfrutar en numerosas ocasiones de un tratamiento equivalente al conferido a los cónyuges, tal y como sucede en el caso español. Ello ha ocasionado la proliferación de las "uniones registradas de conveniencia", con la finalidad de beneficiarse de las prerrogativas mencionadas⁵.

Este fenómeno, que ya se producía en relación con la institución del matrimonio⁶, es más difícil de detectar si cabe en estos supuestos, ya que las medidas para evitar o detectar las uniones no matrimoniales fraudulentas en la práctica, como se analizará a continuación, son más limitadas.

⁴ Para más información sobre la virtualidad en la práctica de estos derechos *vid*, entre otros, MARÍN CONSARNAU, D.: "Las "uniones registradas" en España como beneficiarias del derecho de la UE a propósito de la Directiva 2004/38/CE y del Reglamento (UE) 2016/1104", *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 9, núm. 2, 2017, pp. 419-447; MARÍN CONSARNAU, D.: "Las uniones no matrimoniales como familiares reagrupables: Problemática específica en Cataluña", *Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería*, núm. 27, 2011, pp. 39-59; CHÉLIZ INGLÉS, M.C. "Las uniones no matrimoniales y el derecho a la vida familiar en el ámbito de la Unión Europea", *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 35, enero 2023, pp. 14-33; MILLIOS, G.: *El derecho a la vida familiar de los extranjeros*, Comares, Granada, 2021.

⁵ Ya planteó esta posibilidad y advirtió de los peligros DIAGO DIAGO, M. P.: "La reagrupación familiar de descendientes, personas sujetas a representación legal y de la "pareja de hecho" en la enésima modificación de la Ley 4/2000", *Revista de derecho migratorio y extranjería*, núm. 26, 2011, pp. 11-26.

⁶ Sobre este fenómeno véase DIAGO DIAGO, M.P. "Matrimonios por conveniencia", *Actualidad Civil*, núm. 2, 1996, pp. 329-347, donde se proporciona de manera pionera una definición de "matrimonio por conveniencia". Asimismo, DIAGO DIAGO, M.P. "La nulidad de los matrimonios de conveniencia o la historia de los matrimonios que nunca existieron", AAVV *Las migraciones internacionales en el Mediterráneo y Unión Europea*, (Coord. por CHUECA SANCHO, A. G., GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L., BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I.), Sevilla, 2009, pp. 282-313. No obstante, en la actualidad los matrimonios de conveniencia en España han disminuido notablemente, a la vez que se han incrementado las parejas de hecho de conveniencia. Ambas circunstancias están estrechamente relacionadas, tal y como se pone de manifiesto en el Informe anual de la Fiscalía de Extranjería, 2014, p. 19.

2. MECANISMOS DE CONTROL

La posibilidad de establecer mecanismos para luchar contra las “uniones registradas de complacencia”, a nivel de la Unión Europea, viene prevista en los mismos instrumentos ya mencionados que incluyen a los miembros de las uniones registradas como beneficiarios potenciales del derecho a la libre circulación y del derecho a la reagrupación familiar, respectivamente: La Directiva 2004/38 y la Directiva 2003/86. Así, tras señalar lo establecido en sendos instrumentos de la UE, se hará hincapié en la adaptación de estas normas al ordenamiento jurídico español.

2.1. Directiva 2004/38

La Directiva 2004/38 prevé que los Estados adopten medidas tendentes a evitar relaciones fraudulentas. Así, su considerando 28 establece que los Estados miembros pueden “*adoptar las medidas necesarias para protegerse contra el abuso de derecho o el fraude de ley, particularmente de los matrimonios de conveniencia o cualquier otra relación contraída con el exclusivo objeto de disfrutar del derecho de libre circulación y residencia*”.

Ello se refleja en el art. 35, cuando se indica que “*los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para denegar, extinguir o retirar cualquier derecho conferido por la presente Directiva en caso de abuso de derecho o fraude, como los matrimonios de conveniencia*”. Ahora bien, estas medidas han de ser proporcionadas y están sometidas a las garantías procesales previstas en los arts. 30 y 31 de este mismo instrumento.

Sendos artículos se encuentran dentro del capítulo VI, que lleva por título “*Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública*”. En él se establece la posibilidad de los Estados miembros de limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Por consiguiente, si un Estado miembro detecta la existencia de una unión registrada de complacencia, ello puede provocar la denegación o retirada del derecho de entrada o de residencia en su país, del miembro de la pareja interesado en obtener tales derechos.

En definitiva, la Directiva habilita a los Estados a que adopten las medidas oportunas para penalizar este tipo de conductas fraudulentas. Sin embargo, deja en manos de los Estados la concreción de dichas medidas, y las consecuencias que ha de acarrear la constitución de una pareja de com-

placencia. Además, únicamente se trata de medidas represivas, *a posteriori*, para aquellos supuestos en los que se ha detectado la existencia de una unión registrada de complacencia. Pero se guarda silencio acerca de la posibilidad de establecer controles preventivos, *a priori*, tendentes a evitar su constitución; y/o controles que se puedan llevar a cabo para la detección de estas parejas constituidas en fraude de ley.

2.2. Directiva 2003/86

La Directiva 2003/86 en su art. 16.2.b) dispone que los Estados miembros podrán denegar una solicitud de reagrupación familiar, así como retirar o denegar la renovación del permiso de residencia de los miembros de la familia, si se demuestra que “*el matrimonio, la relación en pareja o la adopción se formalizaron únicamente para que la persona interesada pudiera entrar o residir en un Estado miembro*”. Asimismo, se especifica que “*al llevar a cabo una evaluación sobre este punto, los Estados miembros podrán tener en cuenta, en particular, el hecho de que el matrimonio, la relación en pareja o la adopción se haya formalizado después de que el reagrupante haya obtenido el permiso de residencia*”.

De esta manera, los Estados miembros están habilitados para denegar la solicitud de reagrupación familiar, o retirar o denegar la renovación del permiso de residencia del miembro de la unión no matrimonial cuando dicha unión sea fraudulenta. Así, al igual que ocurría en la Directiva 2004/38, se trata de medidas sancionadoras *a posteriori*, una vez ya creada la unión registrada de complacencia.

Sin embargo, la Directiva 2003/86 da un paso más y, además de prever estas medidas represivas, se ocupa también del establecimiento de medidas tendentes a la detección de las parejas de conveniencia. En este mismo art. 16, en su apartado 4, habilita a los Estados miembros a que realicen controles e inspecciones específicas si tienen sospechas fundadas de fraude en el sentido definido en el apartado 2. Además, también podrán realizar controles específicos en el momento de la renovación del permiso de residencia de miembros de la familia. Este precepto, por tanto, faculta a los Estados miembros a realizar los controles oportunos para comprobar si efectivamente se trata de una relación fraudulenta o no. Controles que se pueden efectuar en cualquier momento desde la constitución de la pareja y, muy especialmente, en el momento previo a la renovación del permiso de residencia.

No obstante, de nuevo, el alcance real de estas disposiciones (tanto de las que su objetivo es penalizar la constitución de una unión registrada de com-

placencia, como de las que persiguen su detección), va a depender de la adaptación de la Directiva al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro.

2.3. Ordenamiento jurídico español

La ausencia de una normativa estatal en el ordenamiento jurídico español aplicable a las parejas de hecho, dificulta el establecimiento de controles tendentes a evitar que se produzcan abusos de derecho en estos supuestos (además de otros problemas de Derecho Internacional Privado e Interregional)⁷.

En el caso concreto de España, los principales mecanismos de control establecidos para evitar los matrimonios de complacencia⁸, no son aplicables para las parejas de hecho. Así, respecto de las uniones no matrimoniales registradas, no existe un control preventivo en el Registro de parejas de hecho, similar al existente durante la tramitación del expediente previo matrimonial⁹. Ello reduce considerablemente la posibilidad de evitar la constitución de parejas de hecho de complacencia. A ello hay que añadir que, como se ha indicado anteriormente, los miembros de las uniones no registradas también pueden ser beneficiarios del derecho a circular y

⁷ Aborda la cuestión de manera monográfica QUINZÁ REDONDO, P. *Uniones registradas en la Unión Europea. El Reglamento (UE) n° 2016/1104 en perspectiva española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022

⁸ En esta misma línea GARCÍA HERRERA, V, *Los matrimonios de conveniencia*, Dykinson, Madrid, 2016, p. 116 propone como vía para evitar la constitución de parejas de hecho de conveniencia, la instauración de un expediente previo similar al desarrollado en el caso de los matrimonios, orientado a la acreditación de la existencia y realidad de dichas uniones.

⁹ Sobre esta cuestión véase el trabajo de GAGO SIMARRO, C, "Las parejas de hecho de complacencia", *Revista de Derecho Civil*, vol.VII, núm. 4, 2020, pp. 217-263. En la p. 240 señala que "el encargado del Registro de Parejas de Hecho una vez realizada la solicitud de inscripción puede comprobar que ninguno de los miembros de la pareja incurre en alguna prohibición para constituir una unión de hecho conforme a la normativa aplicable en cada caso, pero no puede entrar a analizar si existe verdadero consentimiento de formar una relación de afectividad análoga a la conyugal". Asimismo, ALONSO HERREROS, D, "Funcionamiento y eficacia de los Registros de uniones civiles de hecho en España y en otros países europeos", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 15, 2002, pp. 93-112, especialmente p. 95, denuncia que los controles de los Registros de parejas de hecho son insuficientes, dando lugar a situaciones que simulan una convivencia de hecho, con el fin de alcanzar beneficios económicos (solicitar nacionalidad española por residencia, regularizar titularidad VPO, aplazar prestación de sostenimiento de cargas familiares...).

residir libremente en el territorio de los Estados miembros, o a la reagrupación familiar. En este supuesto, al no existir registro, la posibilidad de establecer cualquier control previo se ve todavía más limitada, dado que no hay ningún encargado de Registro alguno que pueda ejecutar tal control.

No obstante, sí que pueden resultar de aplicación otros mecanismos tendentes no ya a evitar la constitución de estas parejas, sino a detectarlas *a posteriori* y sancionarlas, en vía administrativa, entre los que destaca la denegación de la solicitud de residencia en España, si se considera que hay indicios suficientes de que se trata de una pareja de conveniencia.

Así, la principal medida de control se efectúa en el momento de solicitud de la tarjeta de residencia de familiar comunitario, o por reagrupación familiar. Cuando se solicita la tarjeta de residencia de familiar comunitario o de reagrupación familiar, junto con el impreso de solicitud es necesario presentar documentación acreditativa, en su caso debidamente traducida y apostillada o legalizada, de la existencia de la unión registrada¹⁰. Además, en el supuesto de la solicitud por reagrupación, una vez autorizada la residencia por reagrupación familiar, para la tramitación del visado es necesario presentar la documentación original que acredite los vínculos familiares o de parentesco o de la existencia de la unión de hecho¹¹.

Al examinar dicha documentación, si las autoridades competentes tienen dudas de la autenticidad de los vínculos familiares y ven indicios para pensar que se trata de una unión registrada de complacencia, pueden solicitar un informe a los servicios policiales, a fin de garantizar la veracidad del vínculo de parentesco¹². Si el informe fuera desfavorable, y se confirmara la existen-

¹⁰ Así lo establece el art. 8.3.b) del Real Decreto 240/2007 respecto de la solicitud de tarjeta de residencia de familiar comunitario, y el art. 56.3 del Real Decreto 557/2011, en cuanto a la autorización de residencia por reagrupación familiar.

¹¹ De conformidad con el art. 57.2 del Real Decreto 557/2011 sobre la tramitación del visado en el procedimiento de reagrupación familiar. En este punto es de destacar que, como se puede observar, en el caso de la reagrupación familiar, la existencia de este doble trámite, supone en la práctica la posibilidad de realizar un doble control de los vínculos familiares entre el reagrupante y su pareja de hecho. Así lo ponen de manifiesto JIMÉNEZ BLANCO, P, “Movilidad transfronteriza de personas, vida familiar y derecho internacional privado”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 35, 2018, pp. 37-38; y GAGO SIMARRO, C.: “Las parejas de hecho de complacencia”, *Revista de Derecho Civil*, vol.VII, núm. 4, 2020, pp. 217-263, especialmente pp. 248-249.

¹² Esta posibilidad se fundamenta en el art. 79 de la Ley 9/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que

cia de indicios suficientes para presumir que la unión registrada se ha constituido en fraude, la policía traslada el resultado del mismo a la autoridad competente que, a la luz de las circunstancias, puede denegar la solicitud de residencia de familiar comunitario¹³, o por reagrupación familiar¹⁴.

Además, la simulación de una relación de afectividad análoga a la conyugal con la finalidad de obtener un derecho de residencia en España, está tipificada como una infracción grave en la normativa sancionadora administrativa (art. 53.2.b Ley Orgánica 4/2000), penada con multa de 501 hasta 10.000 euros (art. 55 Ley Orgánica 4/2000). En consecuencia, podría iniciarse un expediente administrativo sancionador contra los miembros de la pareja que han simulado la relación.

Finalmente, y en otro orden de ideas, en aquellos supuestos en los que en la constitución de la unión registrada ha concurrido ánimo de lucro, se puede haber cometido un ilícito penal¹⁵.

En definitiva, los controles previstos en el ordenamiento jurídico español son controles *a posteriori*, tendentes a sancionar la conducta realizada por los miembros de la pareja. La sanción, como se ha indicado, con independencia de las repercusiones penales que esta conducta puede desplegar en ciertos casos, consiste en la denegación de la tarjeta de residencia de familiar comunitario o de reagrupación familiar y la imposición de una

permite solicitar “*aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos*”. Este informe sirve como control para comprobar el posible fraude, y para su elaboración se suele realizar una entrevista personal y por separado con los miembros de la pareja.

¹³ El art. 15.1.b) permite que se deniegue la expedición o renovación de las tarjetas de residencia previstas en el presente real decreto cuando así lo impongan razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, lo que ocurriría en el caso de que se comprobara que la unión registrada se ha constituido de manera fraudulenta.

¹⁴ Si hubiera indicios suficientes para entender que la unión registrada es una unión de complacencia, ya no se cumplirían los requisitos exigidos por la normativa de extranjería para autorizar la reagrupación, por lo que cabría su denegación en virtud de lo establecido en el art. 56 del Real Decreto 557/2011. En el mismo sentido, aun cuando se hubiera autorizado la reagrupación, si la unión fraudulenta se detecta por la misión diplomática u oficina consular durante la tramitación del visado, éste se denegará, en aplicación del art. 57.3 del Real Decreto 557/2011.

¹⁵ En caso de concurrir ánimo de lucro, el ciudadano reagrupante podría ser condenado por la comisión de un delito de ayuda a la inmigración ilegal tipificado en art. 318.2 bis del Código penal

multa de hasta 10.000 euros. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con la institución matrimonial, no se prevé ningún control *a priori*, tendente a evitar la propia constitución de la unión registrada de complacencia.

Precisamente estos controles más laxos en comparación con las medidas contra los matrimonios por conveniencia, y la igualdad de tratamiento en cuanto a los posibles beneficios en materia de extranjería, han favorecido la proliferación de las uniones no matrimoniales fraudulentas¹⁶.

Por otra parte, es importante resaltar que estos controles en vía administrativa, no tienen una repercusión civil, en el sentido de que una denegación de la residencia por haber simulado la unión registrada no implica la nulidad de la constitución de dicha pareja, que va a seguir siendo válida y desplegando efectos civiles¹⁷. Por consiguiente, se mantiene el registro de la unión fraudulenta, con las consecuencias jurídicas que ello puede desplegar.

3. PROPUESTAS DE MEJORA

Como ya se ha indicado, la lucha contra las parejas de hecho registradas de conveniencia no debería limitarse al establecimiento de controles *a posteriori*, sino que ha de ampliarse a otras medidas tendentes a evitar la propia constitución de la pareja en fraude de ley.

En este sentido, sería conveniente el establecimiento de un mayor número de medidas que traten de evitar la formalización de una pareja de hecho simulada, disminuyendo de esta manera el riesgo de fraude de la normativa de extranjería y garantizando la veracidad de las uniones de he-

¹⁶ En palabras de GAGO SIMARRO, C, "Las parejas de hecho de complacencia", *Revista de Derecho Civil*, vol.VII, núm. 4, 2020, p. 24, "la ausencia de un control preventivo de las parejas de hecho reduce al mínimo el riesgo en la detección del fraude de ley y, por ello, aconseja su práctica: mismos beneficios que el matrimonio en el marco del Derecho de extranjería, pero ningún control que evite su constitución".

¹⁷ Pone de manifiesto esta problemática JIMÉNEZ BLANCO, P. "Movilidad transfronteriza de personas, vida familiar y derecho internacional privado", *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 35, 2018, pp. 35-38. En el caso de los matrimonios de conveniencia sucede lo mismo, en tanto que, de conformidad con el art. 73.1. CC, son matrimonios nulos de pleno derecho por ausencia de verdadero consentimiento matrimonial, pero para que se declare tal nulidad es necesario que se inste la correspondiente acción de nulidad.

cho. Así, sería apropiado instaurar un control similar al existente durante la tramitación del expediente previo matrimonial¹⁸.

No obstante, este control preventivo únicamente se podría realizar respecto a aquellas parejas que pretenden constituirse como unión registrada en territorio español, no siendo posible en parejas ya registradas en el extranjero. En estos casos, únicamente podrían tener lugar controles *a posteriori*, para impedir que esa pareja constituida de manera fraudulenta en el extranjero fuera reconocida y desplegara efectos en España.

Por razones obvias, tampoco sería posible un control *a priori* respecto de las uniones no registradas que, como se ha tenido ocasión de señalar, según la normativa española de extranjería, sus miembros también pueden ser beneficiarios del derecho residir o a la reagrupación familiar.

En estos supuestos, las únicas medidas de control posible serían las ya previstas en nuestro ordenamiento jurídico, *a posteriori*. Sin embargo, sería deseable que estos mecanismos vinieran desarrollados explícitamente en la normativa de extranjería, para evitar tener que acogerse al procedimiento previsto de manera genérica en la actual Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Igualmente, tendría que haber una mayor coordinación entre la vía administrativa y la vía civil, de tal manera que una vez detectada en vía administrativa que una unión registrada se ha constituido de manera fraudulenta, dicha unión quede anulada y deje de desplegar los correspondientes efectos civiles.

En cualquier caso, a la par que urge la modificación de los controles existentes o a la instauración de otros nuevos, resulta fundamental una legislación estatal en materia de parejas de hecho que sirva de cobertura legal para su adecuada implementación¹⁹.

¹⁸ Sobre este control en relación con los matrimonios de complacencia y las medidas para combatirlos, *vid.* la Instrucción de 31 de enero de 2006, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre los matrimonios de complacencia, y la Instrucción de 9 de enero de 1995, sobre normas relativas al expediente previo al matrimonio cuando uno de los contrayentes está domiciliado en el extranjero.

¹⁹ Para la instauración de un control *a priori* GAGO SIMARRO, C, "Las parejas de hecho de complacencia", *Revista de Derecho Civil*, vol.VII, núm. 4, 2020, p. 240 destaca dos dificultades existentes que habría que salvar a través de una reforma legislativa a nivel estatal. En primer lugar, el hecho de que "*el encargado del Registro de parejas de hecho, una vez realizada la solicitud de inscripción, puede comprobar que ninguno de los miembros de la pareja incurre en alguna prohibición para constituir una unión de hecho conforme a la normativa aplicable en cada caso, pero no puede entrar a analizar si existe verdadero consentimiento de formar una relación de afectividad análoga a*

4. CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha señalado a lo largo del presente trabajo, los miembros de las uniones registradas se encuentran entre los posibles beneficiarios del derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, previsto en la Directiva 2004/38, así como del derecho a la reagrupación familiar, contenido en la Directiva 2003/86. Ambos instrumentos dejan un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros, a la hora de adaptar estas normativas a sus ordenamientos jurídicos. En el caso español, se admite la entrada y residencia legal en nuestro país de un ciudadano de un tercer Estado que conforma una pareja registrada con un ciudadano de la UE, así como el derecho de los ciudadanos extracomunitarios a reagrupar consigo a la persona con la que mantengan una relación de afectividad análoga a la conyugal.

Estas previsiones favorecen la protección del derecho a la vida familiar de los miembros de las uniones no matrimoniales. No obstante, en ocasiones, se ha abusado de ellas, dando lugar a la constitución de uniones registradas de complacencia, con la única finalidad de obtener determinados beneficios en materia de extranjería. Por este motivo, es necesario articular un sistema que permita alcanzar un equilibrio adecuado que garantice a los miembros de las uniones registradas reales el ejercicio de sus derechos, a la vez que proporcione seguridad a los Estados respecto de los que se plantea su libre circulación.

En este contexto, es necesario adoptar determinadas cautelas, con el objetivo de evitar o sancionar la constitución de parejas de hecho simuladas. El ordenamiento jurídico español en la actualidad prevé distintos mecanismos tendentes a detectar estas parejas constituidas en fraude *a posteriori* y sancionarlas, en vía administrativa. Entre ellos, destaca la denegación de la solicitud de residencia en España, si se considera que hay indicios suficientes de que se trata de una pareja de conveniencia. Sin embargo, no se prevé control preventivo alguno en el momento en que la unión se va a

la conyugal, puesto que no se exige un específico consentimiento matrimonial similar al requerido para el matrimonio en el artículo 45 del Código Civil. A ello hay que añadir, en segundo lugar, que “*aun cuando se recogiera en una norma autonómica el requisito del consentimiento marital, tampoco debería poder admitirse un control preventivo del encargo del Registro de Parejas de Hecho autonómico si atendemos a la competencia exclusiva del Estado en ordenación de registros públicos, conforme al artículo 149.1.8 de la Constitución Española*”. De todo ello se observa claramente la necesidad de una regulación a nivel nacional del Registro de Parejas de Hecho.

inscribir en el Registro de parejas de hecho, equivalente al existente durante la tramitación del expediente previo matrimonial. La adopción de un control *a priori* de estas características contribuiría en gran medida a evitar este tipo de prácticas fraudulentas. En todo caso, es urgente la aprobación de una legislación estatal, que permitiría cubrir las lagunas y resolver los problemas que se plantean en materia de extranjería, así como de Derecho Internacional Privado e Interregional.