

Expediente: 12/2020

Objeto: Revisión de oficio de inscripción como pareja estable.

Dictamen: 16/2020, de 29 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 29 de junio de 2020,

el Consejo de Navarra, integrado por don José Luis Goñi Sein Presidente accidental, don Hugo López López, Consejero-Secretario, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejero,

siendo ponente don Hugo López López,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

La Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 25 de mayo de 2020, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo solicitado por el Ayuntamiento de Berrioplano sobre el expediente de revisión de oficio de una inscripción como pareja estable.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación recibida por este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes:

Primero.- Con fecha 21 de noviembre de 2018 comparecieron ante el Ayuntamiento de Berrioplano don... y doña..., manifestando que desde ese mismo día tenían constituida entre ellos una unión de convivencia no

matrimonial, que acreditaban con un volante de empadronamiento en su domicilio de Artica, y solicitaban la anotación en el Registro Municipal de Uniones Civiles.

Por parte de la Secretaría del Ayuntamiento se dejó constancia con esa misma fecha de la inscripción que se realizaba, según lo solicitado.

Segundo.- Mediante comunicación de la Oficina de Extranjería dependiente de la Delegación del Gobierno en Navarra de 5 de septiembre de 2019 se tuvo conocimiento de que don... está unido en matrimonio con doña..., habiéndose celebrado el mismo en el Ayuntamiento de Viterbo (Italia) el día 18 de abril de 2009.

Tercero.- Mediante Resolución de Alcaldía número 588/2019 de 1 de octubre de 2019, se solicitó de la Oficina de Extranjería la documentación obrante en la referida oficina para poder investigar el posible fraude en la inscripción como pareja de hecho de don...

Cuarto.- A la vista del extracto por resumen de las actas de matrimonio del año 2009 de la Oficina del Registro Civil de los Servicios Demográficos del Ayuntamiento de Viterbo, donde se hace constar la unión en matrimonio el día 18 de abril de 2009 de don... y doña..., y visto el informe emitido por el Letrado, en relación con la inscripción en el Registro Municipal de Uniones Civiles del Ayuntamiento de Berrioplano de don... y doña..., mediante Resolución de Alcaldía número 699/2019 de 4 de diciembre de 2019, se resolvió iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la referida inscripción como pareja estable, y dar traslado del expediente a los interesados para que, en un plazo de diez días hábiles, pudieran alegar lo que estimasen oportuno y presentar los documentos, justificantes y medios de prueba que estimasen pertinentes en defensa de sus respectivos derechos.

Quinto.- El día 19 de diciembre de 2019, doña... solicitó mediante instancia general ampliación del plazo para presentar alegaciones, lo que se concedió mediante Resolución de Alcaldía 753/2019, de 20 de diciembre de 2019, ampliándose el plazo en 5 días hábiles contados desde la notificación de dicho acuerdo (24 de diciembre de 2019).

Sin embargo, a fecha 11 de mayo de 2020, no consta en el registro municipal entrada alguna relativa a las posibles alegaciones o documentos presentados por los interesados.

Sexto.- Con fecha 15 de mayo de 2020 mediante Resolución de Alcaldía número 158/2020, el Alcalde del Ayuntamiento de Berrioplano, en ejecución del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Berrioplano de 3 de marzo de 2020, elevó para la consideración del Consejo de Navarra la siguiente propuesta de Resolución:

“1. Declarar la nulidad de pleno derecho de la inscripción de pareja estable realizada con fecha 21 de noviembre de 2018 a don... y doña....

2. Notificar la presente Resolución a don... y doña..., así como a la Oficina de Extranjería dependiente de la Delegación del Gobierno en Navarra”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Berrioplano, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, somete a dictamen de este Consejo de Navarra la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la inscripción de pareja estable realizada con fecha 21 de noviembre de 2018 a don... y doña....

La petición de dictamen por parte de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra se fundamenta en el artículo 15.1, en relación con el 14.1, ambos de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra.

Según el referido artículo 14.1.j) de la LFCN, el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en *“cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo”*; por su parte, el artículo 15.2 de la LFCN, dispone que *“corresponde a la Presidencia de las entidades locales de Navarra, así como a los órganos que tengan atribuida la representación de otras corporaciones, instituciones o entidades públicas, solicitar el dictamen del*

Consejo de Navarra en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente”.

La remisión a la “legislación vigente”, en el supuesto de la revisión de oficio de los actos locales, hay que entenderla hecha al artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), a cuyo tenor (apartado 1) “*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 47.1”.*

En el presente asunto sometido a consulta, es evidente que resulta preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra, ya que se trata de declarar la nulidad de oficio de la inscripción como pareja estable, instada por el Ayuntamiento de Berrioplano, y no cabe adoptar la declaración de nulidad de la misma sin el informe preceptivo y, además, favorable de este Consejo.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Como venimos reiterando, la presente consulta versa sobre la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la inscripción de pareja estable realizada con fecha 21 de noviembre de 2018 a don... y doña....

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de la Administración Local de Navarra (desde ahora, LFAL), aplicable a la entidades locales de Navarra, remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que aquellos tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL) atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y

acuerdos [artículo 4.1.g)] y dispone que “las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común” (artículo 53). Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LPACAP, y en particular a su artículo 106.1 que apodera a los municipios -en cuanto Administraciones Públicas- para la revisión de oficio de sus actos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 47.1.

II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio

El artículo 106 de la LPACAP no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por solicitud de interesado y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1). Asimismo, su apartado 5 dispone que “cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo”.

Como venimos señalando en el dictamen 4/2012 y en otros más recientes, como el dictamen 4/2019, “este Consejo, en sintonía con la posición mantenida por el Consejo de Estado, viene recordando reiteradamente que la competencia para la resolución de los expedientes de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho adoptados por los diferentes órganos de las Corporaciones Locales corresponde al Pleno de la entidad”.

Además, el artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra (en adelante, ROFCN), dispone que a la petición de consulta se acompañará el acto o acuerdo de efectuarla, así como la propuesta

de resolución que constituya el objeto de la consulta.

En el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se ha iniciado mediante Resolución de Alcaldía número 699/2019 de 4 de diciembre de 2019, a la vista de la información facilitada por la Oficina de Extranjería dependiente de la Delegación del Gobierno en Navarra. Asimismo, se dio traslado a las partes interesadas de la referida resolución y plazo de diez días hábiles, que posteriormente fue ampliado, para que pudieran alegar lo que estimasen oportuno y presentar cuanta documentación estimasen pertinente, en defensa de sus respectivos derechos. Posteriormente, el Pleno de la Corporación, en sesión ordinaria, acordó facultar a la Alcaldía para solicitar el dictamen preceptivo al Consejo de Navarra. Y finalmente, en ejecución de la facultad conferida, el Alcalde del Ayuntamiento de Berrioplano adoptó la Resolución de Alcaldía número 158/2020, elevando para la consideración de este Consejo de Navarra la propuesta de Resolución ya referida.

En atención a todo ello cabe estimar que el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado, en términos generales, correctamente, cumpliendo las exigencias establecidas por el artículo 106 de la LPACAP.

II.4ª. Procedencia de la revisión de oficio.

Tres son los motivos que llevan a la Resolución de Alcaldía 158/2020 de 15 de mayo, a considerar procedente la revisión de oficio de la inscripción como pareja estable conforme a la legislación navarra de la alegada unión de convivencia conformada por don... y doña.... Y a ellos habremos de referirnos para conformar nuestro Dictamen.

En primer lugar, la Ordenanza reguladora de la Organización y Funcionamiento del Registro Municipal de parejas estables del Ayuntamiento de Berrioplano, establece en su artículo 2 que:

“A efectos de aplicación de esta Ordenanza, y de conformidad a como dispone la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las Parejas Estables, se considera pareja estable la unión libre y pública, en una relación de afectividad análoga a la conyugal, con independencia de su orientación sexual, de dos personas mayores de edad o menores emancipados sin vínculo de parentesco por consanguineidad o adopción

la línea recta o colateral hasta el segundo grado, siempre que ninguna de ellas esté unida por un vínculo matrimonial o forme pareja estable con otra persona”.

Así se manifestaba, efectivamente, el artículo 2.1 de la referida Ley Foral 6/2000, de 3 de julio y así se manifiesta, en la actualidad, el artículo 107.1 del Fuero Nuevo de Navarra, que se expresa con claridad meridiana cuando afirma que:

“no pueden constituir pareja estable:

1. Las personas casadas o constituidas en pareja estable con otra persona”.

Según consta en la Oficina del Registro Civil de los Servicios Demográficos del Ayuntamiento de Viterbo (Italia) don... contrajo matrimonio con Dña... el 18 de abril de 2009. Y aunque mediante sentencia del Tribunal de Viterbo número 2328/11, de fecha 11 de octubre de 2012, se homologó la separación consensual de los referidos cónyuges, lo cierto es que mediante declaración prestada ante el Oficial del Registro Civil con fecha 8 de octubre de 2013, inscrita en los registros de matrimonio del Ayuntamiento de Viterbo año 2013 parte 2 serie C nº 61, los cónyuges separados manifestaron haberse reconciliado en fecha 10 de enero de 2013.

De modo que, a los efectos que aquí ocupan a fecha 21 de noviembre de 2018, momento en que los interesados comparecieron en el Ayuntamiento de Berrioplano, don... no cumpliría los requisitos previstos por la normativa foral para poder constituir una pareja estable navarra ni, por consiguiente, inscribir ese tipo de unión. Precisamente por ello, el artículo 5 de la referida Ordenanza reguladora de la Organización y Funcionamiento del Registro Municipal de parejas estables del Ayuntamiento de Berrioplano, advierte que:

“[...] se denegará la inscripción si alguno de los comparecientes estuviese ligado por vínculo matrimonial forme pareja estable con otra persona o fuese declarado incapaz para contraer matrimonio”.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 47.1.f) de la LPACAP son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas “contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.

Y como acabamos de señalar, de conformidad con la normativa aquí aplicable, un requisito esencial para constituirse como pareja estable y para su inscripción en el Registro Municipal es el no estar casado.

De modo que, a la luz de la documentación que obra en el expediente, la inscripción efectuada incurre, consecuentemente, en el vicio de nulidad de pleno derecho mencionado, resultando procedente la revisión del acto de inscripción conforme a lo prevenido por el artículo 106 de la LPACAP.

En segundo lugar, en los términos advertidos en el artículo 3 de la referida Ordenanza reguladora de la Organización y Funcionamiento del Registro Municipal de parejas estables del Ayuntamiento de Berrioplano:

“Podrán instar su inscripción en el Registro todas aquellas parejas, con independencia de su orientación sexual, que por su libre y pleno consentimiento hayan constituido una unión de las expresadas en el artículo anterior.

Al menos uno de los miembros de la unión deberá estar empadronado en el Ayuntamiento de Berrioplano por su condición de residente habitual en el mismo.

La existencia de pareja estable y el transcurso del año de convivencia podrán acreditarse a través de cualquier medio de prueba admitido en Derecho.

Asimismo, ambos miembros deberán presentar declaración jurada de no estar casados ni inscritos en otro Registro de Parejas Estables”.

Pues bien, el último de los requisitos establecidos en la normativa transcrita para que la pareja estable navarra pueda ser objeto de la oportuna inscripción no se cumple, en la medida en que no consta en el expediente la oportuna declaración jurada de no estar casado ni inscrito en otro Registro de Parejas Estables de ninguno de los miembros que pretenden conformar la unión estable. Circunstancia esta que, ni don... ni doña..., han acreditado durante la tramitación del procedimiento de revisión de oficio y en particular, durante el plazo de diez días conferido a los interesados y ampliado a solicitud de doña..., a pesar del carácter esencial de la referida declaración. El hecho de que falte un documento esencial previsto en el artículo 3 de la Ordenanza vigente, de formulación de la declaración jurada de no estar casados, hace que concurra, asimismo, el vicio de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de

la LPACAP, en virtud del cual son nulos de pleno de derecho los actos administrativos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

En tercer lugar, pero no por ello menos importante, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.1 letra s) de la LBRL, corresponde al Alcalde acordar la inscripción en el registro correspondiente de la pareja estable. Sin embargo, en el asunto que aquí ocupa, el acto de inscripción de la pretendida pareja estable conformada por don... y doña... ha sido practicado por el Secretario de la Corporación, sin que medie Resolución de Alcaldía alguna, motivo por el cual puede considerarse que nos encontramos, nuevamente, ante un acto nulo de pleno derecho por aplicación del supuesto contemplado en el artículo 47.1.b) de la LPACAP, que prevé la nulidad de los actos administrativos “dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”, toda vez que hubiera correspondido a la Alcaldía, la adopción de la resolución de la inscripción de la pareja en el Registro Municipal, debiendo practicarla el Secretario, a continuación.

Por lo tanto, habida cuenta de que: 1) los interesados no reúnen las condiciones necesarias para constituir una pareja estable de conformidad con la normativa que les resulta aplicable; 2) no se han realizado todos los trámites esenciales previstos por la normativa para la inscripción de la pareja estable; y 3) no se ha adoptado la oportuna resolución municipal para proceder a la inscripción en el registro correspondiente, concurren vicios de nulidad que motivan suficientemente la revisión de oficio de la inscripción como pareja estable de don... y Dña...

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente la revisión de oficio por la nulidad de pleno de la inscripción como pareja estable, instada por el Ayuntamiento de Berrioplano.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento