

Expediente: 31/2021

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por que se crea y regula el Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 4/2021, de 1 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 1 de marzo de 2021,

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

siendo ponente doña M^a Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Formulación de la consulta

El día 31 de diciembre de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con 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 (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se crea y regula el Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 30 de diciembre de 2020.

I.2^a. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1. Conforme se dispone en el artículo 133 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFCFNSPIF), con carácter previo se sometió a consulta pública, del 1 al 26 de junio de 2020, la iniciativa de elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se crea y regula el Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra, sin que se recibieran sugerencias, según consta en el informe final de consulta pública previa elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia de fecha 28 de julio de 2020.

2. Por Orden Foral 18/2020, de 27 de julio, del Consejero de Políticas Migratorias y Justicia se inicia el procedimiento de elaboración del Decreto Foral por el que se crea y regula el Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra, designando como órgano responsable de su tramitación a la Dirección General de Justicia junto con la Secretaría General Técnica del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia, dándoles traslado de la Orden Foral.

3. El texto del Proyecto se publicó en el Portal de Transparencia y Participación del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, sometiéndose al trámite de participación ciudadana del 5 al 25 de agosto de 2020, presentándose por una ciudadana la sugerencia de que la constitución de pareja mediante “la formalización en documento público” se realizara “mediante una comparecencia ante la persona encargada del nuevo registro”, que fue rechazada según se indica en el informe de 17 de noviembre de 2020 de la Secretaría General Técnica del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia, en virtud de que “el modo de constituir la pareja estable no es objeto de regulación en este Decreto Foral”.

4. Por correo electrónico de 28 de octubre de 2020 el texto del Proyecto fue remitido a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, recibándose con fecha 9 de noviembre de 2020 diversas sugerencias de modificación enviadas desde el Instituto de Estadística por parte del Departamento de Economía y Hacienda, que se tuvieron en cuenta en su redacción final.

5. Al expediente se acompañan las memorias organizativa y económica de fecha 28 de octubre de 2020, así como las justificativa y normativa datadas el 16 de diciembre de 2020.

La memoria organizativa señala que la creación del Registro Único de Parejas Estables implica la necesidad de creación de una unidad orgánica, con rango de Sección, que estará adscrita al Servicio Social de Justicia dependiente de la Dirección General de Justicia del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia.

Por su parte, la memoria económica recoge las previsiones de los costes e inversiones que se deberán efectuar, desglosándose contablemente las partidas a aplicar en los ejercicios económicos de 2020, 2021 y 2022.

En cuanto a los recursos humanos, se apunta la necesidad de dotar presupuestariamente una jefatura de sección de nivel A -62.033,59 euros- y 2 administrativos -63.213,68 euros-, con ejecución en los años 2021 y 2022, y presupuesto global de 125.247,27 euros. Se reconoce el aumento de gasto en el capítulo 1, señalándose que se financiará con cargo al incremento previsto en esa partida para la Dirección General de Justicia en los presupuestos de 2021.

Por lo que se refiere a las previsiones de equipamiento informático y mobiliario, se establecen unas previsiones únicas para el año 2020 de 7.918,64 euros y 9.892,40 euros. En material fungible y mantenimiento aparece proyectada una dotación anual de 600 euros. Y, por lo que respecta a los sistemas de información relativos al desarrollo de formularios y procedimientos en extr@, figura presupuestada la cantidad de 40.000 euros en el año 2020, y 5.000 euros para los sucesivos ejercicios de 2021 y 2022.

Todo ello se justifica en el informe adjunto de estimación de las necesidades para la implantación del Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra, de fecha 19 de octubre de 2020, en atención al posible número de solicitudes de inscripción, la carga de trabajo inicial y futura que afrontará el Registro, los medios humanos, los espacios y

equipamiento material con los que cuenta la Dirección General de Justicia, así como la implantación de los sistemas de información, que se acometerá por fases.

La memoria justificativa cita lo señalado en la ley 106 de la Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo (en adelante, FN), tras su modificación por la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo, y disposición final primera de esta ley foral, que prevé que en el plazo de un año desde su publicación habrá de crearse, a efectos de publicidad, un Registro Único de Parejas Estables, adscrito a la Comunidad Foral de Navarra, indicándose que el presente Proyecto se dicta en cumplimiento de ese mandato legal.

Se refiere el procedimiento seguido para su elaboración, detallando la consulta previa efectuada, la iniciación del procedimiento y las intervenciones en la elaboración del texto, el proceso de audiencia pública y participación, así como la consulta remitida a los Departamentos del Gobierno de Navarra y su resultado.

Se reseña, igualmente, que “no se ha considerado necesario recabar informe del Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa, ya que éste ha participado activamente en la redacción del proyecto”.

En la memoria normativa se reitera la cita de las normas ya referidas, indicándose que el presente proyecto de Decreto Foral se dicta en desarrollo de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, no conllevando su aprobación modificación o derogación de ninguna norma actualmente en vigor.

6. Figura en el expediente el informe de impacto sobre accesibilidad y discapacidad emitido por la Secretaría General Técnica del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia de 25 de noviembre de 2020, en el que se afirma que no se aprecia en ninguna de las medidas recogidas en el texto normativo incidencia negativa en las condiciones de accesibilidad universal y discapacidad, garantizándose la igualdad de oportunidades de todas las personas. Se destaca que, para facilitar la presentación de las solicitudes de

inscripción y pactos de las parejas estables, el artículo 9 del Proyecto ha previsto la aprobación de modelos normalizados, facultándose si hubiera petición expresa de los miembros de la pareja que esa presentación se realice por las oficinas notariales en las que se constituyan como tales las parejas estables. Y se concluye que “la regulación contenida en el proyecto propuesto no afecta a las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación y no perjudican el derecho de garantizar a todas las personas la igualdad de oportunidades, la autonomía personal y la vida independiente”.

7. Se encuentra también incorporado al expediente el informe de impacto por razón de género, emitido por la Secretaría General Técnica del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia de fecha 4 de diciembre de 2020, que se justifica en la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad de hombres y mujeres, la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, la Ley Foral 14/ 2015, para actuar contra la violencia hacia las mujeres, y la ley 106 del FN. En él se concluye que el Proyecto constituye un instrumento útil en la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres en la sociedad, que incorpora la perspectiva de género al recoger la variable de sexo en las inscripciones de las parejas estables, favoreciendo la igualdad de oportunidades con un registro Único, y protección a las víctimas de violencia de género; habiéndose utilizado en su redacción un lenguaje no sexista.

Ese mismo parecer se recoge en el Informe de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/ Nafarroako Berdintasunerako Institutua relativo al informe de evaluación del impacto de género del proyecto de Decreto Foral por el que se crea y se regula el Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra de fecha 11 de diciembre de 2020, en el que se enjuicia positivamente la regulación normativa y se propone la modificación de tres términos para adaptarlos al lenguaje inclusivo.

8. Consta igualmente en el expediente el informe del Director del Servicio de Estructura, Organización de Puestos y Plantilla de Personal del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, de 9 de diciembre de 2020, en el que se destacan las necesidades de dotación de personal e inclusión de su financiación en el proyecto de presupuestos para el año 2021.

9. Asimismo, figura en la documentación el Informe de la Dirección General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica referente al proyecto de Decreto Foral por el que se crea y regula el Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra de 23 de diciembre de 2020, en el que se analiza el presupuesto presentado y se informa favorablemente la aprobación de la norma proyectada.

10. El Proyecto fue informado, con fecha 23 de diciembre de 2020, por la Secretaría General Técnica del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia. En el informe se incluyen la referencia a la normativa de la que dimana la proyectada y el procedimiento seguido en su elaboración, concluyéndose que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que el Proyecto se adecua a la legalidad vigente.

11. Por escrito de 23 de diciembre de 2020 del Consejero de Política Migratorias y Justicia y de la Secretaría General Técnica del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia se propuso la toma en consideración del proyecto de Decreto Foral y su remisión al Consejo de Navarra, siendo examinado en la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de 28 de diciembre de 2020, según consta en el informe emitido por la Directora del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa de fecha 30 de diciembre de 2020.

12. En sesión de 30 de diciembre de 2020, el Gobierno de Navarra acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se crea y regula el Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra, solicitando su preceptivo dictamen al Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Orden Foral

El Proyecto sometido a consulta está integrado por un preámbulo, veintiséis artículos, repartidos en tres capítulos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El capítulo I, titulado “Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra”, se divide en tres secciones. La primera se dedica a la “Creación y régimen jurídico del Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra”, regulando en sus artículos 1 a 3: la creación y naturaleza del Registro, sus funciones y los actos inscribibles. La sección segunda dispone la “organización y funcionamiento” del Registro Único en sus artículos 4 a 6, disciplinando su estructura, gestión registral e interoperabilidad con otros Registros de Parejas Estables. La tercera, referida al “contenido del Registro”, prevé en sus artículos 7 y 8 las inscripciones y su eficacia.

El capítulo II recoge en cuatro secciones el régimen de “las inscripciones y el procedimiento registral”. La sección primera, bajo el título “disposiciones generales de las solicitudes de inscripción”, establece los requisitos generales de las solicitudes -artículo 9-, la documentación común a aportar junto a las solicitudes de inscripción -artículo 10-, y los requisitos de los documentos de las personas extranjeras -artículo 11-. En la sección segunda, referida a los “requisitos específicos de cada solicitud de inscripción”, se contempla en los artículos 12 a 15 la inscripción de la “constitución de la pareja estable”, de sus pactos reguladores, y de su extinción a instancia de parte y de oficio. En la sección tercera, atinente al procedimiento de inscripción, se establece la iniciación de éste -artículo 16-, su instrucción -artículo 17-, la resolución -artículo 18-, las especialidades del procedimiento en caso de la inscripción de la extinción por voluntad de los miembros de la pareja -artículo 19 – o de oficio por la Administración - artículo 20-. Finalmente, en la sección cuarta, se regula la “modificación, baja y cancelación de las inscripciones”, recogiendo en los artículos 21 a 23 la modificación de los datos de inscripción, la baja registral de la pareja estable y la cancelación de la inscripción.

El capítulo III, referido a la “publicidad registral” y expedición de certificados prevé la sujeción a la normativa de protección de datos de carácter personal -artículo 24-, la publicidad del Registro -artículo 25- y el acceso al expediente registral -artículo 26-.

Por lo que se refiere a las disposiciones adicionales, la primera contempla la realización de convenios con el Colegio Notarial de Navarra, y la segunda, la posibilidad de que sea accesible a la ciudadanía la constitución de pareja estable en documento público y el otorgamiento de sus pactos reguladores.

En cuanto a las disposiciones finales, la primera dispone el desarrollo reglamentario del proyecto de Decreto Foral y la segunda su entrada en vigor.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II. 1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta regula la creación y funcionamiento del Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra, previsto en el párrafo segundo de la ley 106 del FN tras su modificación por la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril.

Se dicta, por tanto, en desarrollo de la ley 106 del FN que reconoce que *“Dos personas mayores de edad o menores emancipadas, en comunidad de vida afectiva análoga a la conyugal, si quieren constituirse en pareja estable con los efectos previstos en esta Compilación podrán hacerlo manifestando su voluntad en documento público”*; y dispone que *“La pareja estable deberá inscribirse en un Registro único de parejas estables de la Comunidad Foral de Navarra a los efectos de prueba y publicidad previstos en la norma que lo regule, así como a los efectos que establezcan otras disposiciones legales”*. Siendo, además, acorde con las previsiones fijadas por la citada Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, que prevé en su disposición final primera que *“en el plazo de un año desde la publicación de la presente*

ley foral deberá crearse un Registro Único de Parejas Estables, a efectos de publicidad, adscrito a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”.

En consecuencia, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, como se establece en el artículo 14.1.g) de la Ley Foral 8/2016, de 9 junio, sobre el Consejo de Navarra.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (LFACFNSPI) regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 132.2 de la LFACFNSPI, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

Conforme se dispone en la LPACAP y en la LFACFNSPI, con carácter previo a la elaboración del Proyecto, se realizó una consulta pública del 1 al 26 de junio de 2020.

Por Orden Foral de 18/2020, de 27 de julio, del Consejero de Políticas Migratorias y Justicia, se dio inicio al procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral, designándose como órgano responsable de su tramitación a la Dirección General de Justicia junto con la Secretaría General Técnica del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia.

El Proyecto fue publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra del 5 al 25 de agosto de 2020, a fin de que pudiera tener lugar la participación ciudadana, según prevé el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, presentándose una sola alegación, que fue rechazada, según se

indica en el informe de 17 de noviembre de 2020 de la Secretaría General Técnica del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia.

El texto del Proyecto fue enviado a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, remitiéndose diversas sugerencias de modificación por parte del Instituto de Estadística del Departamento de Economía y Hacienda, que se tuvieron en cuenta en la redacción final.

Acompañan al Proyecto las memorias organizativa y económica y las justificativa y normativa que motivan su conveniencia y necesidad. También se hallan incorporados los informes sobre participación ciudadana, por razón de accesibilidad y discapacidad, impacto por razón de género, y el de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/ Nafarroako Berdintasunerako Institutua.

En cumplimiento de lo prevenido en el artículo 132.5 de la LFACFNSPI, constan en el expediente los informes del Director del Servicio de Estructura, Organización de Puestos y Plantilla de Personal del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, de la Dirección General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica, y de la Secretaría General Técnica del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia, habiéndose justificado la omisión del informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, por su participación directa en la elaboración del proyecto de Decreto Foral.

El texto del Proyecto ha sido examinado en la correspondiente sesión por la Comisión de Coordinación, y tomado en consideración por el Gobierno de Navarra, solicitándose a este Consejo de Navarra su preceptivo dictamen.

En atención a todo ello, cabe estimar que la tramitación del proyecto de Decreto Foral se ha ajustado a Derecho.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto. Marco normativo

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar “la Constitución o las leyes, ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”; “ni tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Con carácter general, cabe recordar que el artículo 149.1.8ª de la Constitución Española (en adelante, CE) reconoce a las Comunidades Autónomas, en las que existan derechos civiles, forales o especiales, competencia legislativa civil para la conservación, modificación y desarrollo su Derecho civil propio. Aunque, en todo caso, son de competencia exclusiva del Estado las materias atinentes a “las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial”.

Navarra cuenta, en materia legislativa civil, con una competencia de carácter histórico o foral, en virtud del reconocimiento que realizó la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en su artículo 2, del Derecho Privativo de Navarra. Esta se acoge en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero Nuevo de Navarra (en adelante, LORAFNA), cuyo número 1 dispone que la Comunidad Foral “tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral”; reconociendo su número 2 que “la conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra se llevará a

cabo, en su caso, mediante ley foral”. Ello, según se advirtió por la STC 40/2018 de 26 abril, se encuentra enmarcado y definido por los límites fijados por el artículo 149.1.8ª de la CE.

Como ya recordáramos en nuestro dictamen 23/2019, de 20 de mayo de 2019, Navarra puede regular el fenómeno social de las parejas estables toda vez que, como señaló la STC 93/2013, de 23 de abril, “el matrimonio y la convivencia extramatrimonial no son realidades equivalentes”. Entre ambas figuras median diferencias evidentes que “se ponen de relieve desde la esencia misma de una y otra realidades jurídicas, (e) impiden su equiparación conceptual, por lo que no se produce invasión alguna de la competencia exclusiva estatal sobre las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio por el hecho de que la Comunidad Foral de Navarra haya decidido regular las parejas estables y atribuir determinadas consecuencias jurídicas a las uniones de hecho. Se trata, en definitiva, de situaciones que reciben un tratamiento específico y diferenciado, también a efectos competenciales” (STC 93/2013); por lo tanto, la regulación sobre esta materia no queda afectada por la segunda reserva competencial del Estado sobre las “relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio» -artículo 149.1.8ª CE-.

El legislador foral goza además de amplia libertad de configuración legal en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre el Derecho civil propio y “se encuentra facultado para valorar el fenómeno que las parejas estables suponen en el marco de sus competencias, y para extraer, en el campo específico de la realidad correspondiente a las mismas, las consecuencias que estime procedentes dentro de su ámbito competencial, por lo que puede regular determinados efectos jurídicos derivados de la relación entre los que conviven de hecho, en el ejercicio de las competencias de que dispone, atendiendo a las previsiones de la LORAFNA, en materia de derecho civil (art. 48), función pública [49.1 b)] o régimen tributario (art. 45.3)” (STC 93/2013).

Por otra parte, según también se indicó en nuestro dictamen 23/2019, de 20 de mayo de 2019, los registros, sobre los que se proyecta la reserva

que “en todo caso” corresponde al Estado sobre la “ordenación de los registros e instrumentos públicos”, prevista en el artículo 149.1.8ª de la CE, son aquellos que tienen un carácter exclusivamente civil. Así se ha reconocido, entre otras, por la STC 7/2019, 17 de enero, que reiterando doctrina anterior recogida en la STC 81/2013, FJ 5, señala que «las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, pueden crear registros administrativos, distintos por tanto de los registros a los que se refiere el art. 149.1.8 CE. Así ha sido admitido de manera constante por la doctrina constitucional desde las SSTC 32/1983, de 28 de abril y 87/1985, de 16 de julio. Nada impide, en efecto, que las Comunidades Autónomas puedan crear esos registros, como instrumentos administrativos ligados a una competencia propia, en la medida en que las competencias autonómicas de que se trate "puedan verse facilitadas mediante la existencia de tales instrumentos de publicidad y de control" (STC 87/1985, FJ 3)».

El legislador foral de conformidad con las competencias reseñadas dictó la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo, y reguló, entre otras cuestiones, la figura de la pareja estable -leyes 106 a 113-. Entre sus previsiones estableció, en el párrafo segundo de la ley 106, que la pareja estable, “deberá inscribirse en un Registro único de parejas estables de la Comunidad Foral de Navarra a los efectos de prueba y publicidad previstos en la norma que lo regule, así como a los efectos que establezcan otras disposiciones legales”. En su disposición final primera ordenó que “en el plazo de un año desde la publicación de la presente ley foral deberá crearse un Registro Único de Parejas Estables, a efectos de publicidad, adscrito a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”, viniéndose a cumplir este mandato con la norma proyectada que nos ocupa.

En consecuencia, los parámetros de legalidad a los que tendrán que referirse el contraste jurídico de nuestro dictamen se centrarán en las leyes 106 y siguientes del Fuero Nuevo, las normas constitucionales, y las del resto del ordenamiento jurídico que incidan sobre el contenido del proyecto de Decreto Foral objeto de consulta.

A) Habilitación y rango de la norma

Como se ha señalado, el Proyecto objeto de dictamen versa sobre la creación y regulación del Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra, mencionado en el párrafo segundo de la ley 106 del Fuero Nuevo, y cuya creación se ordenó en la disposición adicional primera de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, fuera realizado en el plazo de un año desde la publicación de esa Ley Foral en el Boletín Oficial de Navarra, acaecida el 16 de abril de 2019.

Por tanto, la presente norma foral se dicta para dar cumplimiento a esa previsión legal, efectuándose en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno Foral de Navarra (artículo 7.12 y 55 de la LFGNP), siendo el rango el adecuado.

B) Justificación y forma

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, el Proyecto tiene por objeto la creación y regulación del Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra.

En su justificación el Preámbulo del Proyecto cita la ley 106 del FN, en la que se reconoce la posibilidad de constitución de la pareja estable y su inscripción, así como la disposición final primera de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, que ordena la creación de este Registro en el plazo de un año. Pone de relieve el valor complementario de la inscripción de la pareja estable en aras de su prueba y publicidad, señalándose que será una garantía para sus integrantes y terceras personas, dotando de seguridad al tráfico jurídico, aunque la inscripción tenga carácter meramente declarativo. Describe la estructura y contenido de la norma proyectada, haciendo referencia a los aspectos más destacables de su regulación.

A la vista de lo expuesto, la justificación del proyecto de Decreto Foral es clara en cuanto a su necesidad y finalidad, desarrolla el régimen de las parejas estables en cuanto a su prueba y publicidad, completando el ordenamiento jurídico navarro en esta materia. En consecuencia, cabe

estimar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado, tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP, de manera motivada.

C) Contenido del proyecto.

Como ya se ha indicado, el Proyecto consta de veintiséis artículos, repartidos en tres capítulos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El capítulo I, titulado “Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra”, regula la creación y régimen jurídico de este registro Único en su sección primera.

Así, en su artículo 1 prevé la creación y naturaleza de dicho Registro, señalándose que se crea a efectos de publicidad y medio de prueba de los actos de las parejas estables que se hubieran constituido conforme al Fuero Nuevo. Atribuye al Registro naturaleza administrativa y carácter público, adscribiéndole al Departamento competente en materia de justicia del Gobierno de Navarra. También declara el carácter voluntario de la inscripción, si bien ésta se tendrá que efectuar a los efectos de publicidad y los que establezcan otras disposiciones legales.

El artículo 2 reseña las funciones atribuidas a dicho Registro que se concretan en: a) la tramitación y resolución de las solicitudes de inscripción; b) archivo y custodia de los documentos; c) la “publicidad registral” y prueba de los actos que se inscriban; y c) la emisión de datos estadísticos.

En el artículo 3 se detallan los actos que serán objeto de inscripción: la pareja estable constituida en documento público conforme al Fuero Nuevo; los pactos relativos a los aspectos personales, familiares y patrimoniales de la relación, y los derechos y las obligaciones de las personas que la integran; la extinción de la pareja estable inscrita; y su baja registral. Asimismo, se reconoce que las inscripciones serán voluntarias y gratuitas, si bien será obligatoria la comunicación de la extinción de la relación de pareja por cualquiera de sus integrantes cuando estuviera inscrita.

Desde la perspectiva de la legalidad nada cabe objetar a la regulación contenida en los artículos 1 y 3 del proyecto de Decreto Foral, aunque no así a alguna de las previsiones contenidas en el artículo 2, como a continuación se señalará.

La creación del Registro Único de Parejas Estables, la regulación de sus funciones y actos inscribibles -artículos 1 a 3 del Proyecto- son, en general, conformes al papel pretendido para ese Registro en el párrafo segundo de la ley 106 del FN. Este se circunscribe a la prueba y publicidad de las distintas vicisitudes y circunstancias que pueden afectar a esta realidad familiar constituida conforme señala la ley 106, párrafo 1º del FN, así como a los efectos que se establezcan para ella en otras disposiciones legales.

Además, la calificación expresa que el artículo 1.2 del proyecto de Decreto Foral realiza de dicho Registro, asignándole naturaleza administrativa y pública, permite valorar el acomodo de la norma proyectada al ámbito constitucional y la no infracción de la competencia exclusiva del Estado en materia legislativa civil sobre la “ordenación de los registros e instrumentos públicos” “ex” artículo 149.1.8ª CE, según se reconoce por la doctrina constitucional incluso respecto de los registros de este tipo creados por Comunidades Autónomas sin Derecho civil foral o especial -en tal sentido, STC 81/2013-.

Como señala, entre otras, la STC 7/2019, 17 de enero, «las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, pueden crear registros administrativos, distintos por tanto de los registros a los que se refiere el art. 149.1.8 CE (...) (y) nada impide, en efecto, que las Comunidades Autónomas puedan crear esos registros, como instrumentos administrativos ligados a una competencia propia, en la medida en que las competencias autonómicas de que se trate “puedan verse facilitadas mediante la existencia de tales instrumentos de publicidad y de control (STC 87/1985, FJ 3)”».

Los registros públicos a que se refiere el artículo 149.1.8ª de la CE, cuya ordenación es competencia exclusiva del Estado «son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado, como se infiere de su contexto y no a otros registros que [...] aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tienen por objeto materias ajenas a él" (SSTC 71/1983, de 29 de julio, FJ 2, y 4/2014, de 16 de enero, FJ 3); dicho de otro modo, no cabe entender sino que "los registros a que dicha ordenación se refiere son exclusivamente los de carácter civil" (SSTC 103/1999, de 3 de junio, FJ 3, 134/2006, de 27 de abril, FJ 8, 81/2013, de 11 de abril, FJ 5, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 3)».

No obstante, también hay que advertir que el hecho de que se califique a un Registro como de naturaleza administrativa conlleva consecuencias importantes de técnica jurídica, así como en cuanto a su alcance y el valor de su publicidad. Estos registros, como se ha puesto de relieve por la doctrina registral, se crean por la Administración Pública para controlar la constitución y actividad de algunos sectores, proporcionando sólo una publicidad formal, limitada a conocer determinados hechos, actos o negocios. Por ello, se valora como una extralimitación en su competencia si de ellos se deriva algún efecto sustantivo, respecto de la situación registrada, invadiendo esferas que no le son propias; pues, se dice, la Administración no es la competente para controlar situaciones de Derecho civil. Frente a aquellos, los registros jurídicos o públicos, que adoptan unas normas de funcionamiento semejantes a las del Registro Mercantil, tienen como finalidad principal la protección de quien se ampara en los datos registrales, ofrecen una "publicidad registral" con efectos jurídicos sustantivos para la situación publicada, con asientos que se presumen exactos mientras no se demuestre lo contrario, y que están bajo la salvaguarda de los Tribunales.

Entre uno y otro tipo de registro existen profundas diferencias que se concretan:

a) En cuanto a la publicidad: los registros jurídicos ofrecen protección, ya que la publicidad es un "efecto jurídico", mientras que los administrativos dan información, pues su publicidad equivale a "noticia", a divulgación.

b) En cuanto a la calificación registral: en los registros administrativos no existe "calificación", el examen de la documentación se limita a comprobar si se cumplen o no ciertos requisitos, mientras que en los registros jurídicos la calificación es un control de legalidad del acto jurídico desde el punto de vista del Derecho Privado.

c) En cuanto al procedimiento registral: en los registros administrativos hay procedimiento, con recurso contencioso administrativo, jerarquía y dependencia administrativa, no así en los registros jurídicos en los que existen "actuaciones registrales" propias de la jurisdicción voluntaria.

La proyección de estos principios sobre el tenor de algunas de las previsiones que se establecen en este proyecto de Decreto Foral genera ciertos reparos de índole técnica que involucran también a su legalidad.

Así, desde la perspectiva de la publicidad, la caracterización del Registro Único de Parejas Estables como de naturaleza administrativa, artículo 1.2 del Proyecto, supone que sus inscripciones tengan una publicidad limitada a los hechos o situaciones inscritos. No podrá operar un régimen de "publicidad registral" propio de los registros jurídicos en cuanto a esos, ya que para ello se precisaría un control de legalidad de fondo de la efectiva concurrencia de los requisitos previstos para la pareja estable -leyes 106, párr. 1º y 107 FN-, previo a su calificación jurídica, y con ulterior responsabilidad respecto de la situación de la pareja estable y de los pactos que fueran objeto de inscripción, que el artículo 13.3 del Proyecto excluye para estos últimos. No rigen tampoco los principios que se anudan a la publicidad registral material -presunción de exactitud y validez de los libros, legitimación registral o fe pública registral-.

En ese sentido se ha manifestado la actual Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en su resolución de 11 de junio de 2018, en la que recogiendo doctrina anterior de la Dirección General de los Registros

y del Notariado ha señalado, en cuanto al Registro del País Vasco, que “el Registro de Parejas de Hecho es un Registro administrativo. Diferencia importante y esencial (...) respecto de la naturaleza del Registro de la Propiedad que, conforme los artículos 1 y 18 de la Ley Hipotecaria, tiene el carácter de registro jurídico. Lo mismo ocurre con el Registro Civil, y de la Exposición de Motivos de la Ley 20/2011, de 21 de julio, se deduce de forma clara el carácter jurídico de este Registro. Esta circunstancia hace que los documentos y títulos que contienen los actos y negocios que resulten inscritos en estos registros hagan publicidad en perjuicio de terceros de los derechos que resulten de los mismos. A diferencia de éstos, el Registro de Parejas de Hecho es un Registro administrativo y por tanto su contenido no perjudica a tercero”.

En consecuencia, no parece que pueda estimarse correcto y además induce a confusión que se atribuya al Registro Único de Parejas Estables la función de “publicidad registral” en el artículo 2.c) del Proyecto. El cometido de la “publicidad del Registro” de parejas estables es informativo y no sustantivo, como registro que es de carácter administrativo y no civil. No declara la “verdad oficial de los hechos y circunstancias de que cada inscripción da fe”, pues en otro caso se traspasaría la reserva competencial sobre “registros públicos” marcada por el artículo 149.1.8ª de la CE. Esa cuestión se puede soslayar eliminando del tenor del artículo 2.c) del Proyecto el calificativo de “registral” que se acompaña al vocablo “publicidad”, quedando así reflejado sin ambages que ésta tiene en el caso que nos ocupa carácter meramente formal.

La sección segunda se dedica a la organización y funcionamiento del Registro. En el artículo 4 del proyecto de Decreto Foral se regula su estructura con la llevanza de un libro principal en el que se practicará la inscripción, y uno auxiliar de relación de las personas inscritas; disponiéndose el depósito de la documentación presentada que se incorporará al expediente registral y al que se le asignará un número en el libro principal. El artículo 5 describe la gestión registral, que se efectuará por procedimientos telemáticos, con garantía jurídica y seguridad de conservación, además de ser de fácil acceso y comprensión. Y, en el artículo

6, se prevé la interoperabilidad con otros Registros de Parejas Estables, previendo que se establecerán relaciones de cooperación y colaboración con otras Administraciones Públicas que hayan creado Registros semejantes para evitar la doble inscripción, así como el establecimiento de la interconexión con los registros de este mismo tipo que existan en otros ámbitos competenciales para el intercambio de información.

Nada cabe objetar, desde la perspectiva de la legalidad, a los artículos 4 y 5 del proyecto de Decreto Foral.

En cuanto al artículo 6, que establece la cooperación con los Registros de otras Comunidades Autónomas para “evitar supuestos de doble inscripción”, así como la interconexión y cesión de información entre Registros de Parejas Estables y otros registros de esta índole, se plantea el problema de que, incidiendo la información sobre datos de carácter personal, tal previsión deberá atenerse a la normativa de protección de datos y tutela de este derecho fundamental -STC 292/2000-.

A ese respecto debe destacarse que, si bien inicialmente puede entenderse que tales tratamientos de datos resultarían amparados sin el consentimiento de los integrantes de la pareja, por lo establecido en el artículo 6.1. c) y e) del Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento General de Protección de Datos) (en adelante, RGPD), que estima lícito el tratamiento cuando se efectúe en cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento o bien en cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos a aquel, cuando conforme al artículo 6.3.b) del RGPD se hubiera establecido por el “Derecho de la Unión Europea o el Derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento”, el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (en adelante, LOPDPGDD), acota esta cuestión requiriendo para ello una norma con rango de ley. Así se dispone en el

artículo 8.1 de la LOPDPGDD: “el tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o *una norma con rango de ley*, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo, así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal”. Reserva de ley que también se exige para aquel segundo supuesto, ya que el tratamiento y cesión “solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.e) del Reglamento (UE) 2016/679, *cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley*” -artículo 8.2 LOPDPGDD-. Ello se encuentra en consonancia con el criterio asentado por nuestra doctrina constitucional, STC de 292/2000, que tachó de inconstitucionales los artículos 21.1 y 24.1 y 2 de la derogada Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal de 1999, señalándose que:

“la reserva de Ley prevista en el art. 53.1 C.E. respecto a la regulación de los límites de un derecho fundamental no sólo excluye apoderamientos a favor de las normas reglamentarias..., sino que también implica otras exigencias respecto al contenido de la Ley que establece tales límites (...). Más concretamente, en relación con el derecho fundamental a la intimidad hemos puesto de relieve no sólo la necesidad de que sus posibles limitaciones estén fundadas en una previsión legal que tenga justificación constitucional y que sean proporcionadas (SSTC 110/1984, F.J. 3, y 254/1993, F.J. 7) sino que la Ley que restrinja este derecho debe expresar con precisión todos y cada uno de los presupuestos materiales de la medida limitadora. De no ser así, mal cabe entender que la resolución judicial o el acto administrativo que la aplique estén fundados en la Ley, ya que lo que ésta ha hecho, haciendo dejación de sus funciones, es apoderar a otros Poderes Públicos para que sean ellos quienes fijen los límites al derecho fundamental (SSTC 37/1989, de 15 de febrero, y 49/1999, de 5 de abril) (...)

De igual modo, respecto al derecho a la protección de datos personales cabe estimar que la legitimidad constitucional de la restricción de este derecho no puede estar basada, por sí sola, en la actividad de la Administración Pública. Ni es suficiente que la Ley apodere a ésta para

que precise en cada caso sus límites, limitándose a indicar que deberá hacer tal precisión cuando concurra algún derecho o bien constitucionalmente protegido. Es el legislador quien debe determinar cuándo concurre ese bien o derecho que justifica la restricción del derecho a la protección de datos personales y en qué circunstancias puede limitarse y, además, es él quien debe hacerlo mediante reglas precisas que hagan previsible al interesado la imposición de tal limitación y sus consecuencias. Pues en otro caso el legislador habría trasladado a la Administración el desempeño de una función que sólo a él compete en materia de derechos fundamentales en virtud de la reserva de Ley del art. 53.1 C.E., esto es, establecer claramente el límite y su regulación”.

A tenor de lo expuesto, la posibilidad del tratamiento y cesión de datos que auspicia la interconexión de los registros dispuesta en el artículo 6 del proyecto de Decreto Foral, a fin de evitar la “doble inscripción” de una pareja estable, para que pueda efectuarse por la Administración deberá observar la reserva legal, si se pretende al margen del conocimiento y consentimiento de los miembros de la pareja. Por tanto, no habiéndose garantizado en el citado precepto que el cruce de información de los datos personales de inscripción de las parejas estables se efectúe previo conocimiento y consentimiento de los titulares, el artículo 6 del Proyecto puede considerarse contrario a la legalidad al plantear de manera genérica esos tratamientos, habiéndose recogido en una norma sin rango de ley.

La sección tercera de este capítulo I, referido al contenido del Registro Único de Parejas Estables, regula en los artículos 7 y 8 del Proyecto el contenido de las inscripciones y su eficacia. Detalla ese artículo 7 los datos que deberán incluirse en cada asiento del Registro correspondientes a la “constitución de la pareja estable”, “pactos reguladores de los aspectos personales, familiares y patrimoniales”, “extinción de la pareja estable”, e “inscripción a instancia de parte de baja registral del Registro Único”; señalándose las referencias de las que deberá dejarse constancia en caso de denegación o desistimiento de la inscripción, así como la mención en cada asiento de las resoluciones judiciales que afecten a los actos inscritos. Se reconoce en el artículo 8 que las inscripciones tendrán eficacia declarativa, y que las parejas estables constituidas conforme al Fuero

Nuevo, se encuentren o no inscritas, gozarán de los derechos y obligaciones que les atribuye el Fuero Nuevo y el resto de las normas que les sean de aplicación cumpliendo los requisitos exigidos para ello.

Estas previsiones se estiman conformes a Derecho y nada cabe objetar desde la perspectiva de la legalidad. Son acordes al contenido de la ley 106 párrafo 2º del Fuero Nuevo que fija el deber de inscripción de la pareja estable a los efectos de prueba y publicidad, aunque no como elemento necesario para su constitución, que se producirá con la declaración en documento público de querer formar o ser esa unión convivencial, cumpliéndose los requisitos recogidos en las leyes 106, párrafo 1º y 107 del Fuero Nuevo.

Sin embargo, en el plano técnico-jurídico, para evitar cualquier equivoco en relación con el hecho de que la constitución de la pareja se produce fuera del Registro, y que la inscripción es declarativa de la pareja constituida, según reconoce el artículo 8.2 del proyecto de Decreto Foral, se sugiere que se identifique normativamente con mayor precisión el contenido del asiento de inscripción, pues éste es de la “pareja estable constituida” y no propiamente “de la constitución de la pareja estable”, procediéndose a la corrección del texto del artículo 7.1.1.1 del Proyecto. Esta apreciación resulta igualmente aplicable a la redacción del último punto de la relación de datos que aparece indicada en el artículo 7.1.1.1 del Proyecto. También afecta al texto recogido en el título del artículo 12, que se identifica como la “inscripción de la constitución de la pareja estable”, y a la previsión del número 1 de este precepto, cuyo tenor alude a que “para inscribir la constitución de una pareja estable”.

En el Capítulo II se regulan las inscripciones y el procedimiento registral. En su sección primera se disciplinan las reglas generales atinentes a las solicitudes de inscripción. En este sentido el artículo 9 del Proyecto se establece el compromiso a promover por parte del órgano competente al que esté adscrito el Registro Único de Parejas Estables los modelos normalizados de solicitudes para las inscripciones y pactos a fin de facilitar su presentación, describiendo los datos que deberán contener. El artículo 10

enumera la documentación a aportar junto a la solicitud de inscripción, consistente en la acreditación de la identidad de las personas, los documentos de cada inscripción, la declaración responsable de ser ciertos y ajustarse a la normativa aplicable los datos consignados, así como el conocimiento de los efectos que implica la inscripción. El artículo 11 prevé que los documentos a presentar por las personas extranjeras deban ser traducidos y legalizados conforme a la legislación general aplicable en la materia.

Las normas transcritas resultan conformes a la legalidad y nada cabe objetar.

En la sección segunda se regulan los requisitos específicos de cada solicitud de inscripción.

Así, el artículo 12 aborda la inscripción de la “constitución de pareja estable”, señalándose en su número 1 que “para inscribir la constitución de la pareja estable” se deberá acompañar a la solicitud de inscripción firmada por ambos miembros de la pareja: a) el documento público que recoja la manifestación de voluntad constitutiva, con identificación de las personas y declaración de su capacidad y no hallarse incurso en las causas de prohibición ni sometimiento a condición o duración temporal; b) certificado de empadronamiento en el mismo domicilio en Navarra o declaración responsable de tener la condición civil foral viviendo fuera de Navarra; c) declaración responsable de que se reúnen las exigencias de la ley 106 y 107 del Fuero Nuevo. También se dispone en su número 2 que las “oficinas notariales podrán presentar la solicitud de inscripción de la pareja estable que ha manifestado en documento público su voluntad constitutiva” y de los “pactos reguladores”, remitiendo toda la documentación exigida por la norma proyectada cuando hubiera petición expresa de los integrantes de la pareja estable.

En el artículo 13 del Proyecto se regula la inscripción de los pactos reguladores de la pareja estable. Prevé, en su número 1, la posibilidad de esta inscripción en cuanto a los que afecten a las relaciones personales,

familiares y patrimoniales, además de los derechos y obligaciones de los integrantes de la relación. En su número 2, se establecen los documentos que habrán de adjuntar: a) documento de formalización del pacto; y b) declaración responsable de cada miembro de la pareja en el que se manifieste que se reúnen los requisitos para ser pareja estable al momento de la inscripción. Y, en el número 3, se establece que el personal del Registro velará por que tales pactos no contravengan las normas imperativas o de orden público, pero “no calificarán” su adecuación al ordenamiento jurídico.

En el artículo 14 se dispone la inscripción de la extinción de la pareja estable, señalándose en su número 1 que para hacer constar la extinción de la pareja deberá presentarse solicitud que la acredite, y en el número 2 que deberá recogerse la causa de extinción conforme a la ley 110 del FN. En el número 3 se detalla la documentación a aportar según sea la causa de extinción: a) por muerte de uno de los integrantes de la pareja, certificado de defunción o declaración de fallecimiento, constando la extinción desde el día que figuren en ellos; b) por matrimonio entre sí de la pareja, certificado literal del matrimonio, con eficacia desde lo señalado en la certificación; c) por matrimonio con terceros, certificado literal del matrimonio, con efectos desde que figure en la certificación; d) por voluntad de los miembros de la pareja, el documento público de formalización de la extinción, acta de comparecencia conjunta ante el Registro, que podrá ser separada en caso de violencia de género, o bien el acta de comparecencia individual con notificación fehaciente al otro miembro de la pareja; y e) por ruptura efectiva de la convivencia, mediante cualquier documento acreditativo del cese de la vida en común.

Por su parte, en el artículo 15 del Proyecto se prevé la inscripción de oficio de la extinción de la pareja estable cuando se tenga constancia fehaciente de que se da la circunstancia en alguno de sus integrantes del fallecimiento o la declaración de fallecimiento, su matrimonio, la constitución de otra pareja, que medie el parentesco prohibido o por cualquier otra causa objetiva que sea relevante para la persistencia del reconocimiento de su unión.

Con la salvedad anteriormente reseñada en cuanto a la objeción técnico-jurídica de la literalidad del artículo 12 del Proyecto, atinente a la confusión que puede generar que se aluda a la inscripción de “constitución de la pareja estable” cuando la solicitud tendrá que ser efectuada por quienes ya tuvieran constituida esa convivencia “more uxorio”, el resto de los preceptos cabe estimarlos ajustados al ordenamiento jurídico.

En ese sentido cabe advertir que los artículos 14 a 15 del proyecto del Decreto Foral se acomodan a la naturaleza administrativa de este Registro, ya que las inscripciones reflejan las situaciones manifestadas por los interesados y documentos inscritos. Tales inscripciones son actos administrativos, y no actos jurídicos que impliquen una calificación jurídica en sentido registral, anudando la correspondiente responsabilidad por lo que se hubiera inscrito. Por ello, la previsión del artículo 13.3 del Proyecto, en cuanto al limitado alcance de la actuación del personal del Registro Único en cuanto a la inscripción de los pactos que efectúen las parejas estables, que velarán por que no contravengan las normas imperativas o de orden público, pero no calificarán su adecuación al resto del ordenamiento jurídico, resulta conforme a la entidad que tiene el Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra, adecuándose al ordenamiento jurídico general.

La sección tercera regula el procedimiento de inscripción. Este se iniciará, artículo 16, conforme al procedimiento administrativo común, por solicitud presencial o telemáticamente, salvo que se precise comparecencia personal. La instrucción se efectuará, artículo 17, por la unidad responsable del Registro Único de Parejas Estables que recibirá las solicitudes y las “calificará”, pudiéndose requerir subsanación documental en el plazo de veinte días, ampliable a otros diez, o a un mes en caso de personas extranjeras, dándose por desistido en la solicitud si el requerimiento no se cumplimenta en los propios términos. Las resoluciones, artículo 18, se dictarán y notificarán por el órgano competente en el plazo de tres meses, deberán ser motivadas y se les aplicará el silencio positivo, asignándose a la resolución de la inscripción de la pareja estable un número de inscripción que será el mismo para las sucesivas inscripciones; se anotarán en el Libro

Principal del Registro y serán notificadas y recurribles de conformidad con lo establecido en la Ley Foral 11/2019, de 11 de abril, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En el artículo 19 se contemplan las especialidades del procedimiento de inscripción de la extinción de la pareja estable por voluntad de sus integrantes, bien presentando el documento en el que conste la extinción, bien compareciendo en el Registro Único, bien por solicitud de uno de los integrantes de la pareja con la acreditación de que se le comunicó al otro de forma fehaciente la extinción. En el caso de que el solicitante de la extinción sea víctima de violencia de género, la comunicación se hará por persona designada por el Registro, si se solicita y se acredita tal situación por orden de protección en vigor, sentencia, informe del Ministerio fiscal u otro documento público. Se detalla el contenido que deberá tener el documento público que recoja la voluntad de cese de la pareja. Y, en el caso de la extinción por comparecencia, los datos que habrán de consignarse en el acta, que deberá ser leída y firmada; trasladándose, en su caso, “el acta a la Notaría en la que se formalizó el documento público de constitución de dicha pareja”. Se prevé también la notificación, en su caso, de la resolución de extinción a la Notaría en la que se formalizó la constitución de la pareja estable.

Finalmente, en el artículo 20 se establecen las especialidades del procedimiento de inscripción de oficio de la extinción de la pareja estable que se practicará en los casos reseñados en el artículo 15 del proyecto de Decreto Foral, previa notificación a los integrantes de la pareja, pudiendo éstos presentar alegaciones, que serán objeto de estudio y resolución. Se prevé también la notificación, en su caso, de esta resolución al Notario ante el que se constituyó la pareja estable.

La regulación contenida en los artículos 16 a 20 del Proyecto, si bien en términos generales se adecua a las previsiones fijadas para el procedimiento administrativo común en los artículos 53 y ss. de la LPACAP, ofrece en otros aspectos algunas dudas de acomodo con el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, de legalidad. A saber:

En primer lugar, la incompatibilidad de que pueda asignarse en sentido técnico-jurídico a la unidad responsable del Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra el cometido de “calificar” las solicitudes de inscripción presentadas, artículo 17.1 del Proyecto, siendo este Registro de carácter administrativo y requiriéndose a los integrantes de la pareja estable declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos que deben reunir dicha unión conforme a las leyes 106, párrafo 1º y 107 del FN.

Como ya se ha señalado con anterioridad, tratándose de un registro de carácter administrativo, el cometido de aquella unidad será el de “comprobar” e identificar el contenido de las solicitudes que se han presentado, y si éstas cumplen con las exigencias documentales impuestas para la inscripción de las distintas situaciones de la pareja estable, por lo que no habrá técnicamente una “calificación” sino una “comprobación” como acontece en todo registro administrativo al uso.

No obstante, si lo que se va a realizar por dicha unidad es una “calificación” de las solicitudes correspondientes a la situación jurídica de los integrantes de la pareja estable, se debe advertir que tal acto podría considerarse que traspasa el carácter administrativo y se adentra en la condición de acto jurídico, de cariz homólogo al efectuado por el encargado del Registro Civil respecto a los estados de la persona -artículos 30 a 32 LRC-, cuestionándose el valor meramente administrativo de la inscripción, aunque así se declare en el artículo 1.2 del Proyecto. Ello llevaría a plantear si la función encomendada a la unidad se acomoda a los límites competencias del artículo 149.1.8ª de la CE en cuanto a la “ordenación de los registros e instrumentos públicos”, ya que la situación de pareja estable afecta a la situación civil de la persona. Ello anudaría, además, la responsabilidad que enfrenta toda “calificación jurídica” que, en caso de que generen daños para el particular por su carácter incorrecto o erróneo, derivaría en la correspondiente responsabilidad patrimonial de la Comunidad Foral de Navarra (artículos 32 y ss. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) -Cfr. Dictamen del Consejo de Navarra 6/2013, de 5 de marzo, de reclamación de responsabilidad patrimonial frente

al Ayuntamiento de Azagra derivado de la inscripción en el Registro de Uniones Civiles de Azagra-.

Un segundo aspecto es el que genera el contenido de los artículos 19.8 y 20.3 del Proyecto, y que afecta igualmente a las previsiones del artículo 23.4 y 5, que deviene de la observancia de la normativa de protección de datos, cuando se dispone el traslado y notificación al Notario ante el que se formalizó la constitución de la pareja estable objeto de inscripción de la resoluciones emitidas por ese órgano en cuanto a la extinción de esa pareja estable y cancelación de las inscripciones registrales. El problema que se plantea en estos casos es que tales notificaciones suponen una cesión de datos de carácter personal, si no se hubiera efectuado ante dicho notario el acto objeto de resolución, por lo que aquellas cesiones de información bien han de ser consentidas por la pareja estable conforme al artículo 6.1.a) y 8 del RGPD, o bien han de ser contempladas en una norma con rango de ley conforme dispone el artículo 8 de la LOPDPGDD, según ya hemos indicado. Ciertamente la normativa proyectada dispone que tal cesión de datos al Notario que formalizó la constitución de la pareja se efectuará “en su caso”, pero en aras del cumplimiento de la legalidad se requeriría que quedase claro que ello deberá realizarse observando el RGPD y LOPDPGDD; siendo la manera más segura de cumplir con éstas, la exigencia del “consentimiento” de los integrantes de la pareja estable para dichas comunicaciones como titulares de dichos datos, como se establece en el artículo 12.2 del Proyecto para la comunicación de la solicitud de inscripción de pareja estable.

Por otra parte, se advierte en el plano formal que la referencia que se realiza en el artículo 18 del Proyecto a la “Ley Foral 11/2019, de 11 de abril, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra” debería estar ajustada a su dicción actual.

La sección cuarta de este capítulo regula la modificación, baja y cancelación de las inscripciones. Así, en el artículo 21 del Proyecto, se prevé la modificación de las inscripciones de oficio o a instancia de parte por error o cualquiera otra circunstancia relevante, debiéndose aportar en este

segundo caso documentación acreditativa. En el caso de que se practique de oficio, deberá existir constancia fehaciente sobre la variación o modificación de los datos; comunicándose a los miembros de la pareja estable para que presenten alegaciones, resolviéndose sobre la modificación o no a la vista de las alegaciones, y notificándose ésa a aquéllos a los efectos legales oportunos.

En el artículo 22 se regula la baja del Registro, que podrá solicitarse por la pareja estable, aunque no se hubiera extinguido, mediante instancia firmada por ambos miembros de la unión. A ella se adjuntará una declaración responsable respecto de esa situación, la voluntariedad de la solicitud, la certeza de los datos y de la documentación que presenten, así como el conocimiento de las consecuencias jurídicas de dar de baja su inscripción. Se procederá a la resolución de esta petición conforme al procedimiento previsto y se comunicará a los miembros de la pareja a los efectos legales oportunos.

En el artículo 23 del Proyecto se regula la cancelación de las inscripciones, expediente que podrá iniciarse de oficio o “a instancia de parte interesada” en los supuestos de falsedad o apreciación del incumplimiento de los requisitos legales para ser pareja estable -número 1-. Contrastadas esas circunstancias, se notificará la incoación del procedimiento a los integrantes de la unión a fin de que presenten alegaciones -número 2-, procediéndose a la resolución del expediente conforme al procedimiento establecido -número 3-. Esta resolución se notificará a la Notaría en la que se formalizó la constitución de la pareja estable en documento público y a los miembros de la pareja que la integran a los efectos legales oportunos - número 4-. Asimismo, se dispone la posibilidad de cancelación automática de las inscripciones cuando se notifique cualquier resolución firme que declare la nulidad del acto o actos inscritos, procediéndose igualmente a comunicar la cancelación de esa inscripción al Notario en el que se formalizó la constitución de la pareja estable y a los integrantes de la unión “more uxorio” -número 5-.

El contenido de los artículos 21 y 22 del proyecto de Decreto Foral resulta conforme a Derecho. Se ajusta, en cuanto al procedimiento y gestión de las inscripciones, a lo previsto en la LPACAP, así como a las consecuencias y modo de proceder que se anudan en el ámbito administrativo a la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de los datos contenidos en las declaraciones responsables –artículo 69 de la LPACAP-.

En cuanto al artículo 23 del Proyecto, más allá de las consideraciones ya efectuadas en relación con sus números 4 y 5, en cuanto al cumplimiento de la normativa de protección de datos sobre la remisión de las resoluciones de cancelación de la inscripción de pareja estable a la Notaría en la que se formalizó el documento de constitución, se plantea la duda de si la petición de “cancelación” de unos datos de índole tan personal, como son los relativos a la situación de la pareja estable, puede ser instada por “parte interesada” que no sean los propios integrantes de la pareja estable, como se deriva del tenor del artículo 23.1 del Proyecto.

A este respecto debe tenerse en cuenta que el derecho a la “cancelación” o “supresión” de los datos, previsto en el artículo 17 del RGPD y 15 de la LOPDPGDD, compete a quien es su titular, como derecho fundamental inherente a la persona reconocido en el artículo 18.4 de la CE. Este derecho a la autodeterminación informativa “atribuye a su titular un haz de facultades consistente en diversos poderes jurídicos cuyo ejercicio impone a terceros deberes jurídicos (...) y que sirven a la capital función que desempeña este derecho fundamental: garantizar a la persona un poder de control sobre sus datos personales, lo que sólo es posible y efectivo imponiendo a terceros los mencionados deberes de hacer. A saber: el derecho a que se requiera el previo consentimiento para la recogida y uso de los datos personales, el derecho a saber y ser informado sobre el destino y uso de esos datos y el derecho a acceder, rectificar y cancelar dichos datos. En definitiva, el poder de disposición sobre los datos personales (STC 254/1993, F.J. 7)”. Es por ello que conceder legitimación a terceros ajenos a la pareja estable para instar el expediente de cancelación de su inscripción, que faculta el tenor del precepto con la referencia “a instancia de parte

interesada”, no actuando ésta en representación de alguno de los integrantes de aquella, puede vulnerar su derecho fundamental a la protección de datos personales -artículo 18.4 de la CE-, reconocido expresamente en cuanto a su cancelación en los artículos 17 del RGPD y 15 de la LOPDPGDD.

Por otra parte, la salvaguarda de los intereses que pudieran tener terceros en la cancelación de la inscripción queda amparada por la posibilidad de actuación de la Administración, quien de oficio puede incoar el correspondiente expediente de cancelación cuando tenga conocimiento de la situación irregular que puede determinar tal acto. La Administración, como responsable del tratamiento de los datos de la pareja estable, está legitimada para iniciar de oficio el expediente de cancelación, observando las debidas garantías de sus titulares. Sobre ella recae el deber de actuación en aquellos casos en los que tiene conocimiento de las inexactitudes, omisiones, falsedades, etc. que pudieran existir en las inscripciones reflejadas en el Registro -artículos 58 y 69.4 de la LPACAP-; y por exigencia del principio de exactitud de los datos, que le impone la normativa sobre protección de datos, deberá velar y desarrollar las actuaciones que resulten pertinentes para cumplir con las obligaciones que como responsable del tratamiento le competen -artículos 5.1.d) del RGPD y 4 de la LOPDPGDD-.

Por último, el capítulo III disciplina la “publicidad registral” y expedición de certificados.

En el artículo 24 del proyecto de Decreto Foral se dispone el sometimiento a la normativa de protección de datos de carácter personal respecto de su recogida, tratamiento y custodia.

El artículo 25 regula la “publicidad del Registro Único”, que queda limitada a los integrantes de la pareja, sus causahabientes, terceras personas que acrediten un interés legítimo, los Juzgados y Tribunales y los órganos de las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus competencias. Se prevé que el contenido de las inscripciones se acredite mediante certificación del órgano competente y por nota simple firmada por

la persona encargada del Registro, teniendo éstas una validez de tres meses. Se describe el contenido que tendrán los actos de “publicidad registral” relativos a la existencia de la pareja estable y su extinción. Y se reseña que el ejercicio de las competencias de publicidad del Registro Único de Parejas Estables tendrá que garantizar el cumplimiento de la legislación y las garantías exigibles sobre protección de datos y seguridad de la información.

Finalmente, el artículo 26 del Proyecto prevé que las personas que componen la pareja estable puedan acceder a los documentos del expediente, así como los Juzgados y Tribunales.

La regulación de estos artículos 24 a 26 del proyecto de Decreto Foral resulta conforme a Derecho, se ajusta al mandato constitucional del artículo 105.b) de la CE, y las previsiones de los artículos 31 y 32 de Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con la salvedad inicialmente planteada y por las razones allí expuestas, de que se designe como “publicidad registral”, en el título de este capítulo III y artículo 25.3 del Proyecto, lo que conforme al carácter administrativo de este Registro no puede ser sino la “publicidad del Registro”.

Por último, la disposición adicional primera prevé la firma de un convenio de colaboración con el Colegio Notarial de Navarra para que facilite la remisión telemática de los documentos públicos notariales; y la disposición adicional segunda se compromete a promover convenios de colaboración para que sean accesibles para el conjunto de la ciudadanía la constitución en documento público de la pareja estable y el otorgamiento de pactos.

Nada cabe objetar en el plano legal a esa segunda disposición, aunque respecto de la primera debería incidirse en que la remisión telemática de los documentos notariales de constitución y extinción de la pareja estable han de contar con el consentimiento de los integrantes de la pareja estable a fin de cumplir con las exigencias de la normativa sobre protección de datos, según se ha indicado con anterioridad.

Resultan conformes a Derecho las disposiciones finales primera y segunda que contemplan, respectivamente, el desarrollo reglamentario de la norma proyectada por parte del titular del Departamento competente de justicia; y su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Como recapitulación final, este Consejo de Navarra advierte de la necesidad de revisar, en los términos expuestos en el cuerpo del dictamen, los artículos 2.c) y 6, el artículo 17.1, los artículos 19.8, 20.3, 23.1, 4 y 5 y la disposición adicional primera, para ajustarlos en sentido técnico-jurídico a la legalidad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Registro Único de Parejas Estables de la Comunidad Foral de Navarra, con las salvedades y apreciaciones reseñadas en el cuerpo del dictamen, resulta conforme al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.