

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO Y LA EVALUACIÓN NORMATIVA DE LA ORDENANZA DE UNIONES DE HECHO

Índice

1. Resumen ejecutivo.
2. Oportunidad de la propuesta.
3. Contenido de la propuesta normativa.
4. Análisis jurídico.
5. Tramitación.
6. Impacto competencial.
7. Impacto organizativo.
8. Impacto presupuestario.
9. Impacto económico.
10. Impacto de género.
11. Análisis de cargas administrativas y simplificación de procedimientos.
12. Otros impactos.
13. Evaluación.
14. Memoria

1. Resumen ejecutivo.

El planteamiento de realizar una nueva Ordenanza de Uniones de Hecho se ha basado, principalmente, en regular de una manera clara todo lo relacionado con esta materia.

Lo que existe es un Acuerdo del Ayuntamiento Pleno que recoge, de manera sucinta, los requisitos que se tienen que cumplir para poder inscribirse en el Registro de Uniones de Hecho.

El Acuerdo se adoptó hace mucho tiempo y todo lo que rodea a las Uniones de Hecho ha evolucionado de manera importante, tanto desde el punto de vista legal y reglamentario como el jurisdiccional.

Igualmente, se va a tener en cuenta la experiencia alcanzada en la tramitación de todos los expedientes para plasmarla en dicha Ordenanza.

La tramitación de la Ordenanza se va a desarrollar por un Equipo de trabajo de la Sección, donde se van a consensuar todos y cada uno de los artículos.

Como no puede ser de otra manera, a parte de la publicidad que legalmente se establece, se pretende involucrar en el proyecto a cualquier persona, física o jurídica, que pueda aportar algo a la Ordenanza.

Se quiere aprovechar la situación por la que está pasando el Ayuntamiento para hacer electrónico este procedimiento. En primer lugar, digitalizando los expedientes ya tramitados y, en segundo lugar, aprovechar el cambio que se va a realizar en la nueva herramienta que se va a implantar del Registro de entrada/salida y el PAC (Procedimiento Administrativo Común).

2. Oportunidad de la propuesta normativa.

Cuestiones a resolver.

Con esta nueva Ordenanza de Uniones de Hecho se pretende regular más exhaustivamente la casuística de esta materia.

Partir del conocimiento adquirido e intentar solventar cuestiones que se han detectado claramente mejorables.

Se quiere ofrecer a las personas que pudieran estar interesadas en formar una Unión de Hecho, una información que aclare las numerosas dudas que estas uniones suponen, tanto de derechos como de obligaciones.

Igualmente, se quiere regular la materia en consonancia con el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid, a efectos de que ambos Registros puedan ser interoperables y que los datos que consten en ambos sean homogéneos.

Se pretende establecer un nuevo protocolo de actuación desde el inicio del expediente, tanto en la presentación de documentación, pasando por la formalización de la Unión, la información que se ofrece a los contrayentes, así como con el resto de documentos que forman parte del expediente. Todo ello con el único objetivo que el Registro de Uniones de Hecho sirva de manera indudable al objetivo que se pretende con su creación, que no es otro que tener efectos declarativos sobre la constitución, modificación o extinción de las mismas.

Alternativas

El hacer una nueva Ordenanza es la única alternativa para mejorar lo que actualmente se tiene, que no es otra cosa que un Acuerdo de Pleno.

La Ordenanza es una disposición administrativa de carácter general, de rango inferior a la Ley que se diferencia de los actos administrativos que se consumen con su ejecución.

La idea es que su aplicación se dilate en el tiempo y que únicamente sufra modificaciones por motivos de nuevas regulaciones legales o reglamentarios o la concesión de nuevos derechos para los contrayentes.

Con la Ordenanza se establecen una serie requisitos para poder inscribir una Unión de Hecho y, a la vez, les ofrece ciertos derechos por el mero hecho de la inscripción,

igualmente, se establecen ciertas obligaciones en aras a que la inscripción en el Registro se revista de un formalismo tal que sea indubitada su inscripción.

Interés general.

La Ordenanza es una norma jurídica de carácter reglamentario que tras su aprobación pasa a formar parte del Ordenamiento jurídico generando, por tanto, un marco normativo establecido, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilita su conocimiento y comprensión.

Hay que recordar que no existe una regulación nacional, ni siquiera autonómica, en relación con las Uniones de Hecho, motivo por el cual, resulta adecuado aprobar esta Ordenanza para que no exista ninguna laguna jurídica en relación a esta materia que se recoja todo lo relacionado con la misma y que sirva de soporte legal para cualquier derecho que se pueda ofrecer a los contrayentes que requiera una certificación del Ayuntamiento.

Objetivos y resultados

Está claro que los objetivos que se pretenden alcanzar con esta Ordenanza son los de positivizar esta materia para seguridad jurídica de todos.

Los resultados, aunque son difícilmente medibles, tienden a ofrecer un soporte reglamentario suficiente para poder atender la gran mayoría de las necesidades de estas personas.

3. Contenido de la propuesta normativa.

Estructura

El texto normativo será una Ordenanza municipal.

Tendrá un Preámbulo y Exposición de motivos y se dividirá en Capítulos.

Principales aspectos

En esta Ordenanza se pretende reflejar la jurisprudencia que se ha dictado en esta materia.

Igualmente, se quiere reflejar la experiencia adquirida durante todos los años de funcionamiento.

Elementos novedosos

Podemos destacar como hechos relevantes la obligación de que ambos contrayentes estén empadronados, la supresión del año de empadronamiento previo a la concertación de la unión y, sobre todo, la informatización del procedimiento.

4. Análisis jurídico.

Se reconoce la relevancia social de las Uniones de Hecho y su protección constitucional como variante de convivencia familiar.

La Unión de Hecho, es aquella que se desarrolla bajo una coexistencia diaria, estable, con una duración temporal que se va consolidando a lo largo de los años, de manera pública y con acreditadas actuaciones conjuntas de los interesados.

El objetivo, al igual que en el matrimonio, es la creación de una comunidad de vida amplia, de intereses y fines, en el núcleo de un hogar común.

Las Uniones de Hecho se suelen regular por Leyes autonómicas, concretamente en nuestra Comunidad, por la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid, sin vocación de establecer regulación alguna a las Entidades Locales que regulamos la cuestión mediante Ordenanzas.

En cuanto a la «similitud» con el matrimonio, jurisprudencialmente se declara improcedente, como principio general, la aplicación supletoria del régimen jurídico del matrimonio y especialmente las del régimen económico matrimonial.

Básicamente, porque la pareja de hecho se lleva a cabo por personas que no quieren, en absoluto, contraer las consecuencias personales y patrimoniales que conlleva el matrimonio, así como las normas que lo rigen: disolución, capitulaciones matrimoniales, etc.

Esto es así ya que, si quisiesen hacerlo, podrían sin ningún problema.

Aunque se rechaza la aplicación de toda la normativa del matrimonio, sin embargo, si se suelen atender a situaciones de desequilibrio relacionadas en general con la ruptura de la convivencia, tanto consensuada como impuesta, o al fallecimiento de uno de los convivientes.

Se ha desarrollado para ello una casuística de difícil sistematización y estos criterios oscilan entre la prevalencia de los pactos entre convivientes, la consideración de una comunidad entre ellos o variantes de sociedad derivadas de pactos expresos o de hechos concluyentes, la analogía -no siempre explícita- con las normas del matrimonio, la traslación de expedientes desde ramas jurídicas ajenas al Derecho de Familia, tales como la doctrina del enriquecimiento sin causa o la responsabilidad extracontractual ex 1902 del Código Civil, o, en su modalidad más radical e ideológica,

la invocación de principios generales del Derecho, considerando como tal la «protección del perjudicado».

Por las cuestiones anteriormente indicadas, resulta procedente recoger en una Ordenanza las cuestiones que procedimentalmente afectan a esta cuestión y, de manera paralela, indicar en la web las dudas más comunes en esta materia y la respuesta a la misma.

Normativa afectada

Esta Ordenanza pretende derogar las Disposiciones que rigen el Registro municipal de Uniones de Hecho, aprobado por el Ayuntamiento Pleno el 19 de enero de 2012 y publicado en el BOCM nº 36, el 11 de febrero de 2012.

Tiene en cuenta y se establece en consonancia con la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid.

5. Tramitación.

La propuesta normativa de una nueva Ordenanza Reguladora de Uniones de Hecho se incluye en el Plan Anual Normativo de 2020, siendo la iniciativa número 11.

Se realiza la Consulta pública establecida en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas entre el 7 de octubre de 2020 y el 15 de marzo de 2021, que se acredita mediante Diligencia de tramitación del Jefe de la Sección del SAC, Asuntos Generales y Transparencia.

El 18 de marzo de 2021, la Concejala Delegada de Asuntos Generales dicta el Decreto 2021/982, de 18 de marzo, por el que se resuelve iniciar el expediente de aprobación de la Ordenanza citada, elaborar un borrador de la misma y publicar ese texto en el portal web con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones pudieran hacerse.

La elaboración del texto normativo se ha realizado teniendo en cuenta la normativa legal que regula la materia en la Comunidad de Madrid y los antecedentes jurisprudenciales que se han dictado hasta la fecha en esta materia y, sobre todo, se ha tenido en cuenta la experiencia de tramitación en el Departamento.

El 15 de marzo de 2021 se procede a publicar en SEDE electrónica, concretamente en el Tablón de anuncios, el borrador de la Ordenanza.

A la vez, se da traslado de ese texto a todos los Grupos Políticos del Ayuntamiento Pleno, a los Sindicatos representativos del Ayuntamiento, se solicita al Departamento de Participación Ciudadana que nos identifique a las Asociaciones que pudieran estar interesadas en la materia y también se traslada al personal del Ayuntamiento que, directa o indirectamente, pueden estar interesados en conocer de esta materia.

El 26 de abril de 2021 se expide Certificado de publicación en el Tablón de Edictos y Anuncios, firmado por la Jefatura de la Sección arriba indicada, la Titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno Local y el Alcalde, por la que se certifica que ha estado expuesto el proyecto de Ordenanza entre el 15 de marzo y el 15 de abril de 2021.

En ese periodo indicado, se reciben dos alegaciones al texto propuesto que, tras su estudio, se decide incorporar al proyecto de Ordenanza.

Estas son las alegaciones presentadas y el resultado de la petición:

Primera alegación:

- Artículo 2. Dónde está redactado "modo fehaciente su voluntad de inscribirse" se puede incluir "con el consentimiento de ambos" porque el consentimiento es una parte importante. (Artículo 45 CC). **ACEPTADA.**
- Artículo 3. Dónde está redactado "No pueden ser parientes colaterales o por afinidad hasta el segundo grado" en el Artículo 47.2 del CC dice "los colaterales por consanguinidad hasta tercer grado" no se si aquí influye la norma del código. **ACEPTADA.**
- Artículo 5. Dónde está redactado "o unilateralmente por uno de ellos con conocimiento del otro" creo que podría la posibilidad que uno de ellos puede extinguir la unión, como está indicado en el Artículo 7 de la Ordenanza RUH. **YA INCLUIDO.**
- "Artículo 7. En caso de extinción de esa unión por parte de uno, de ambos o de oficio". **YA INCLUIDO.**
- Artículo 8. En la comparecencia, "el consentimiento" en el acto, aunque pueda parecer algo solemne, creo que es de vital importancia. **ACEPTADA.**
- Artículo 10. Se puede incluir el texto del Artículo 1328 CC, cambiando "cónyuge" por "persona". **NO SE ENCUENTRA.**
- Artículo 12. "Por declaración de ausencia" Artículo 181 CC y 182.tercero "por el Ministerio Fiscal de oficio o en virtud de denuncia". **ACEPTADA.**
- Artículo 13. Incluir texto del Artículo 73.5 del CC, "coacción o miedo" y Artículo 76 del CC.
- Artículo 18. En el texto aparece RHU y cambiar por RUH. **ACEPTADA.**
- Artículo 31. Dónde está redactado "...los Jueces y Tribunales, otras Administraciones y autoridades y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que lo soliciten motivadamente." se puede incluir "al Ministerio Fiscal". **ACEPTADA.**
- Ver la posibilidad de ponernos en contacto con la CCAA de Madrid, por si se puede incluir a nuestras parejas en el registro general, y dar una doble validez a las parejas de hecho para toda la provincia, si realmente tiene competencia y validez nuestro registro, damos un servicio mucho más global a efectos de reconocimiento. **SE CONTEMPLARÁ LA POSIBILIDAD.**

Segunda alegación:

- En el artículo 3 en el que se hace referencia a los requisitos para constituirse como unión de hecho, que se exija el empadronamiento de ambos contrayentes cuando esté constituida la unión de hecho. **ACEPTADA.**
- En el artículo 5 que se incluyan otros medios de contacto como el teléfono y correo electrónico para que la comunicación sea más ágil, por ejemplo, en el caso de que sea necesario subsanar aportando documentación o realizar avisos. **ACEPTADA.**
- En el artículo 6 que se desarrolle y se describa mejor el procedimiento de *exequatur* y la legalización de la documentación extranjera que tenga que aportarse al procedimiento. **ACEPTADA.**
- La supresión de los artículos 15 y 16 ya que son trámites internos que no aportan a la temática de la Ordenanza. **ACEPTADA.**

Una vez valoradas las propuestas que se han recibido, las indicadas arriba se incorporan al texto, que se modifica.

Una vez finalizado, se propone mantener una reunión con el Equipo de trabajo de la Sección para volver a valorar el texto y perfilar los detalles que se puedan encontrar.

El 10 de junio de 2021 se mantiene la reunión indicada y tras revisar el anteproyecto de Ordenanza se decide elevarla a Asesoría Jurídica para que informe lo que proceda, indicando que no existe inconveniente para que se eleve a firma.

En noviembre de 2021, se envía a firma de la Jefatura de Sección, del titular de la Asesoría Jurídica y a la Concejala Delegada para que tras ese acto se eleve a la Junta de Gobierno Local para la aprobación del proyecto.

El 16 de noviembre de 2021, la Junta de Gobierno Local acordó aprobación del Proyecto de Ordenanza de Uniones de Hecho.

Se eleva dicha Propuesta a la Comisión correspondiente para que, a su vez, se eleve al Ayuntamiento Pleno.

El 9 de diciembre de 2021 la Comisión Permanente Social y Cultural, adoptó Dictamen favorable sobre la aprobación inicial de la Propuesta de Ordenanza municipal reguladora de las uniones de hecho.

El Pleno del Ayuntamiento, en su sesión ordinaria celebrada el 16 de diciembre de 2021, adoptó, entre otros acuerdos, la aprobación inicial de la Propuesta de Ordenanza municipal reguladora de las uniones de hecho.

Dicho texto se somete a información pública y audiencia a los interesados, publicándose entre el 22 de diciembre de 2021 y 4 de febrero de 2022.

Al no haber ni reclamaciones ni sugerencia presentadas, se entiende definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional.

El 2 de abril de 2022 se traslada al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el texto de la Ordenanza para que proceda a su publicación.

Se publica en el BOCM número 95 del viernes 22 de abril de 2022 y entra en vigor al día siguiente.

6. Impacto competencial.

No existe en el Estado español una regulación estatal sobre parejas de hecho.

El Estado permanece inactivo y, por el contrario, las Comunidades Autónomas han legislado sobre esta materia, algunas sin competencia en derecho civil, como es el caso de la Comunidad de Madrid.

Se han creado registros y se han regulado los requisitos de la inscripción de las uniones de hecho, así como los beneficios que la inscripción lleva aparejada, registros todos ellos de naturaleza administrativa.

Algunas legislaciones, como es la Ley 11/2001, de 19 de diciembre de la Comunidad de Madrid, exigen la inscripción de la pareja de hecho en el registro erigido a tal fin, de forma obligatoria y con carácter constitutivo.

Tendrán acceso al Registro Municipal del Ayuntamiento aquellas uniones de hecho que cumplan los requisitos establecidos en la Ordenanza, de conformidad con la Ley 11/2001, y el Decreto 134/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid, que convivan en el término municipal de San Sebastián de los Reyes.

7. Impacto organizativo.

No se espera ningún impacto organizativo en cuanto a la creación de unidades ni de puestos de trabajo.

El único impacto relevante es que se automatizará todo el procedimiento y se digitalizará los expedientes existentes.

8. Impacto presupuestario.

No se detecta ningún impacto presupuestario.

9. Impacto económico.

No se prevé ningún impacto relevante.

10 Impacto de género.

Las Uniones de Hecho pueden estar formadas por dos mujeres, dos hombres o una mujer y un hombre, no existe, por tanto, diferencia alguna en cuanto al género y no crea situaciones de desigualdad ni discriminación.

Con esta Ordenanza se establece la estrategia que permite incorporar de forma equilibrada, los intereses, deseos y necesidades entre mujeres y hombres y en sus relaciones entre ellos.

11. Análisis de cargas administrativas y simplificación de procedimientos.

Este procedimiento tendrá que estar totalmente digitalizado en el año 2022.

Se reducen las fotocopias en los expedientes y toda la documentación se digitalizará o, en su caso, se consultará donde corresponda.

Se simplificará el procedimiento lo máximo posible con estas acciones:

- Supresión, en la medida de lo posible, de la atención presencial, procurando que los interesados hagan las gestiones desde su domicilio con certificado digitales o herramientas similares.
- No aportar copias de ningún documento, bien se digitalizará, bien se consultará.
- La documentación generada será digital y, en el caso de que se tenga que firmar manualmente, se digitalizará el documento.
- Se potenciará la información web y la telefónica. No se descarta tampoco la presencial.
- Se realizará un control de expedientes, tanto de los que ya están formalizados, como de los nuevos, para constatar que se cumplen con los requisitos establecidos.

12. Otros Impactos.

Impactos de carácter social

Se publicitará la Ordenanza para dar a conocer el Registro de Uniones de Hecho y favorecer su inscripción.

Impacto de carácter medioambiental

No se considera ninguno.

Impacto familiar

Se quiere dar a conocer las posibilidades legales y reglamentarias de estar inscritos en el Registro de Uniones de Hecho, mostrando las cuestiones positivas que afectan a los derechos de las personas.

Impacto de interoperabilidad

Se impulsará la relación con el Registro de la Comunidad de Madrid para ver la forma de integración y de colaboración.

13. Evaluación.

Aunque la norma no implica cargas administrativas relevantes y carece de impactos económicos y presupuestarios, se realizará una evaluación de la Ordenanza a los dos años de su entrada en vigor, aunque se puede realizar alguna evaluación continua de la norma cuando existan datos relevantes.

Será la Concejala Delegada de la Sección la que impulsará dicha evaluación.

Se tendrá que analizar el funcionamiento del procedimiento administrativo digital, el proceso de digitalización de documentación, el funcionamiento de la atención telefónica y presencial, el número de expedientes abiertos, el análisis de la comprobación de los expedientes y cualquier otra cuestión que pueda resultar de interés.

Se establecerán indicadores para intentar medir la cuestión: número de expedientes, número de anulaciones o cancelaciones, certificados emitidos, importe de las tasas cobradas por concepto, etc.