

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**5862** *Sala Primera. Sentencia 60/2014, de 5 de mayo de 2014. Cuestión de inconstitucionalidad 6487-2011. Planteada por Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, en relación con los párrafos cuarto y quinto del artículo 174.3 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. Principios de igualdad en la ley y de protección de la familia; competencias en materia de seguridad social: pérdida parcial de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 40/2014); constitucionalidad del precepto legal que, a los efectos del reconocimiento de la pensión de viudedad, exige la previa inscripción registral de la pareja de hecho o su constitución en documento público (STC 51/2014). Voto particular.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6487-2011, promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, en relación con el art. 174.3, párrafo cuarto, en el inciso «la existencia de la pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja», y párrafo quinto, del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, por posible vulneración de los arts. 14 y 139.1 de la Constitución. Han comparecido y formulado alegaciones, el Fiscal General del Estado, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 29 de noviembre de 2011 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional oficio de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, por el que se eleva testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso de suplicación núm. 900-2011 y de los autos núm. 1106-2010 seguidos ante el Juzgado de lo Social núm. 1 de Salamanca, al que se acompaña el Auto de la referida Sala, de 26 de octubre de 2011, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 174.3, párrafo cuarto, en el inciso «la existencia de la pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos del

lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja», y párrafo quinto, del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, por posible vulneración de los arts. 14 y 139.1 de la Constitución.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Con fecha de 19 de noviembre de 2010, don Rafael Rossy Palomo formuló demanda contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social reclamando el reconocimiento de pensión de viudedad al haber fallecido la persona con la que formaba pareja de hecho.

b) La demanda, turnada con núm. de autos 1106-2010 seguidos ante el Juzgado de lo Social núm. 1 de Salamanca, fue desestimada por Sentencia de ese Juzgado de 18 de febrero de 2011, al no estar inscrita la pareja de hecho en registro oficial, ni constituida en documento público como exige el art. 174.3 LGSS para considerar la existencia de pareja de hecho a efectos prestacionales.

c) Contra la anterior Sentencia, la parte actora interpuso recurso de suplicación (núm. 900-2011) esgrimiendo la vulneración del art. 14 CE dado que en otras Comunidades Autónomas hubiera podido acceder en las mismas circunstancias a la pensión de viudedad, al no exigirse en ellas el requisito de la constitución formal de la pareja de hecho.

d) Por providencia de 29 de junio de 2011, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, acordó oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 174.3 LGSS, en relación con la compatibilidad de dicho artículo con el art. 14 CE, en relación con el art. 149.1.17 CE. La parte actora se manifestó favorable a la elevación de la cuestión de inconstitucionalidad, mientras que el Ministerio Fiscal se opuso aduciendo la irrelevancia del precepto para la resolución de la controversia planteada.

e) Con fecha de 26 de octubre de 2011, la citada Sala de lo Social dictó Auto planteando cuestión de inconstitucionalidad.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial proponente, tras concretar los antecedentes de hecho y las alegaciones efectuadas por las partes y el Ministerio Fiscal, realiza, en síntesis, las consideraciones que a continuación se extractan.

Se comienza recordando que en el caso de autos, al actor (supérstite de una pareja de hecho) se le denegó la pensión de viudedad por no haber inscrito aquélla en el registro público de parejas de hecho o haberla formalizado a través de documento público. Señala la Sala que para acreditar el requisito de la existencia de pareja de hecho exigido para causar derecho a pensión de viudedad, el art. 174.3 LGSS distingue entre las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio y las restantes Comunidades Autónomas, de suerte que mientras en éstas, sujetas al Derecho civil común (como sucede en el caso de Castilla y León), la existencia de la pareja de hecho ha de acreditarse formalmente mediante la inscripción en alguno de los registros específicos autonómicos o municipales creados al efecto, o mediante constitución en documento público, con dos años de antelación, al menos, a la fecha del fallecimiento de la causante, en cambio, en las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio la acreditación de la existencia de pareja de hecho se llevará a cabo de acuerdo con lo que establezca su legislación específica. Esta remisión legal permite, como sucede en el caso de Cataluña, que su legislación propia (Ley 25/2010, del libro segundo del Código civil de Cataluña) establezca que, para acreditar la existencia de una pareja de hecho, baste con demostrar, por cualquier medio de prueba, la convivencia ininterrumpida de la pareja durante dos años, no siendo ni siquiera necesario acreditar período alguno de convivencia cuando la pareja

hubiere tenido hijos en común o si la relación se hubiere formalizado en escritura pública. Ello conduce a que en Cataluña puedan lucrarse pensiones de viudedad por parejas de hecho que, en la misma situación, serían denegadas en Comunidades Autónomas como Castilla y León, sujetas al Derecho civil común. Tal circunstancia le parece a la Sala incompatible con los arts. 14 y 139.1 CE, en la medida en que el acceso a la pensión de viudedad por los supérstites de las parejas de hecho se hace depender del lugar de residencia o, más correctamente, de la vecindad civil. Las diferencias de trato por razón del territorio que resultan del orden constitucional de distribución de competencias en nuestro Estado autonómico sólo pueden entenderse legítimas si afectan a cuestiones de organización o procedimiento administrativo, pero no si afectan a los requisitos de acceso y conservación de las prestaciones de seguridad social, como sucedería en el presente caso al permitirse que las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio puedan delimitar la condición de beneficiario de la pensión de viudedad de las parejas de hecho. Debe tenerse en cuenta la competencia estatal exclusiva sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), así como que en lo básico no cabe introducir elementos de diferenciación.

Por otra parte, añade la Sala que, independientemente de las diferencias apuntadas por razón del territorio, la regulación del art. 174.3 LGSS, en el extremo cuestionado, podría ser contraria al art. 14 CE por establecer una diferencia de trato sin causa razonable y proporcionada entre parejas de hecho inscritas y no inscritas. Entiende que la falta de formalización de la pareja podría llevar aparejada una consecuencia desproporcionada, como lo es la desprotección del miembro supérstite de la unión de hecho. En apoyo de la inconstitucionalidad de la norma, se alude a la STC 199/2004, de 15 de noviembre, en la que se concedió el amparo por infracción del art. 14 CE a la parte recurrente que se le había denegado una pensión de viudedad por falta de inscripción de un matrimonio religioso en el registro civil. Aunque la situación ahora planteada no es la misma que la entonces enjuiciada, se afirma que puede resultar igual de exorbitante la exigencia del requisito de inscripción.

4. Por providencia de 17 de enero de 2012, la Sección Primera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, pudiera alegar lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad por si fuera notoriamente infundada.

5. Por escrito registrado con fecha de 10 de febrero de 2012, el Fiscal General del Estado propuso la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por notoriamente infundada con relación al párrafo quinto del art. 174.3 LGSS, y con relación al inciso del párrafo cuarto del art. 174.3 LGSS relativo a la exigencia de inscripción en registro público, por no resultar contrario a los arts. 14 y 139, ambos de la Constitución.

6. Por providencia de 22 de mayo de 2012, el Pleno de este Tribunal acordó tener por formuladas las alegaciones del Fiscal General del Estado, la admisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad, así como deferir su conocimiento a la Sala Primera conforme a lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC. Se dispuso igualmente, dar traslado de las actuaciones conforme al art. 37.3 LOTC al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado para que pudiesen personarse en el proceso y formular alegaciones, y comunicar esa resolución a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, a fin de que en virtud del art. 35.3 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta que este Tribunal resolviese la cuestión. Asimismo, se ordenó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 130, de 31 de mayo de 2012.

7. Por diligencia de ordenación de 22 de mayo de 2012, de la Secretaría de Justicia del Pleno de este Tribunal, se manifestó que, de conformidad con lo establecido en el

art. 37.2 LOTC, quienes fuesen parte en el recurso de suplicación 900-2011 podían personarse en este proceso constitucional.

8. Con fecha de 6 de junio de 2012, el Presidente del Senado presentó un escrito ante este Tribunal comunicando la personación de dicha Cámara y el ofrecimiento de su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

9. Con fecha de 8 de junio de 2012, el Presidente del Congreso de los Diputados presentó un escrito ante este Tribunal comunicando la personación de dicha Cámara y el ofrecimiento de su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

10. Con fecha de 5 de junio de 2012, el Letrado de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social, se personó en este proceso constitucional.

11. Por diligencia de ordenación de 12 de junio de 2012, se acordó tener por personado y parte en este proceso constitucional, en la representación que ostenta, al Letrado de la Administración de la Seguridad Social, y conforme establece el art. 37.2 LOTC, concederle un plazo de quince días para que pudiese formular alegaciones.

12. Por medio de escrito con fecha de registro de 15 de junio de 2012, el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, se personó en este procedimiento y formuló alegaciones. En primer lugar, interesa que la cuestión planteada se inadmita por falta de relevancia en relación con la supuesta infracción de los arts. 14 y 139.1 CE, en relación con el art. 149.1.17 CE, pues entiende que tales infracciones (por inconstitucional creación de desigualdades «interautonómicas») no puede imputarse al párrafo cuarto, del art. 174.3 LGSS, ya que el legislador se ha limitado a establecer una regla general sobre el modo de acreditar la «existencia de pareja de hecho» sin que de ello pueda inferirse una inconstitucional diferencia de trato por razón de la vecindad civil. Se indica en este sentido, que es el párrafo quinto (no cuestionado) el que recoge la decisión del legislador básico de que en las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio se anteponga a la regla general sobre la acreditación de la existencia de la pareja de hecho su normativa autonómica. Después, se pasa a analizar la eventual inconstitucionalidad de la norma desde la perspectiva de determinar si el legislador básico de la Seguridad Social ejerció de manera conforme a la Constitución la competencia que le otorga el art. 149.1.17 CE, al remitir a la legislación civil autonómica de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio la «consideración de la pareja de hecho y su acreditación», permitiendo una falta de uniformidad generadora de desigualdad en la adquisición del derecho a la pensión de viudedad. Desde esta perspectiva, se afirma con base en el art. 149.1.8 CE que la coexistencia de diversos ordenamientos civiles dentro del Estado español debe ser tenido en cuenta por el legislador básico, o, al menos, puede serlo lícitamente, y que la diferencia en el régimen de las parejas de hecho (en su definición y acreditación) no la ha creado el legislador básico de seguridad social, que solo ha atendido al hecho diferencial de que dentro de nuestro Estado existen derechos civiles propios. En definitiva, mantiene el Abogado del Estado que ni los arts. 14 y 139.1 CE impiden al legislador general establecer un régimen estricto de prueba documental para acreditar la existencia de la pareja de hecho, ni las diferencias de régimen derivadas de la coexistencia de varios derechos civiles dentro del Estado español viola lo dispuesto en tales preceptos. Finalmente, se señala que no hay la más mínima base para entender aplicable la doctrina sentada en la STC 199/2004 al caso enjuiciado en el proceso *a quo*, dado que en aquél supuesto, a través de una interpretación discriminatoria del concepto legal de «cónyuge legítimo», se había exigido por la Administración a la parte el cumplimiento de un requisito (inscripción del matrimonio canónico en el Registro Civil para causar derecho a pensión) que no estaba previsto legalmente, mientras que, por el contrario, en el asunto *a quo* la Administración se ha limitado a dar aplicación al régimen establecido expresa y claramente por el legislador para acreditar la existencia de una pareja de hecho.

13. Por escrito con fecha de registro de 27 de junio de 2012, el Fiscal General del Estado, evacuando el traslado conferido conforme al art. 37.3 LOTC, se remite en su integridad al contenido de las alegaciones que formuló en el trámite de admisión.

14. Por escrito con fecha de registro de 4 de julio de 2012, el Letrado de la Administración de la Seguridad Social formula alegaciones, interesando que se declare la constitucionalidad del precepto impugnado al considerar que el párrafo quinto del art. 174.3 LGSS no vulnera el art. 14 CE y que lo que en realidad se cuestiona por el Auto de planteamiento de la cuestión es la constitucionalidad de la regulación sobre parejas de hecho en las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio.

15. Por providencia de 29 de abril de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 de mayo del mismo año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Valladolid) plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 174.3 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, por la diferencia de trato por razón del territorio que a efectos de acreditar el requisito de la exigencia de pareja de hecho, resulta de la remisión que el precepto legal realiza en su párrafo quinto a la legislación específica de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio, diferencia que el órgano judicial considera que podría vulnerar el art. 14 en relación con el art. 139.1, ambos de la Constitución. Además, y con independencias de las diferencias territoriales apuntadas, el órgano judicial también cuestiona la constitucionalidad del párrafo cuarto del art. 174.3 LGSS, en cuanto exige como requisito constitutivo para el acceso a la pensión de viudedad la inscripción en un registro de parejas de hecho o la constitución de la pareja mediante documento público, lo que a su juicio podría ser contrario al art. 14 CE por la distinción que se realiza a efectos de acceder a la pensión de viudedad entre parejas de hecho que se han formalizado y las que no lo han hecho.

En contra de la inconstitucionalidad del precepto se manifiestan, por los motivos que han sido expuestos en los antecedentes de esta Sentencia, el Fiscal General del Estado, el Abogado del Estado, y el Letrado de la Administración de la Seguridad Social.

2. Comenzando nuestro examen por el párrafo quinto del art. 174.3 LGSS, la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial ha sido resuelta por este Tribunal en la reciente STC 40/2014, de 11 de marzo, en la que lo hemos declarado inconstitucional y nulo por vulneración del art. 14 CE, en relación con el art. 149.1.17 CE. En efecto, según hemos señalado en esta Sentencia, la norma cuestionada introducía en la regulación de la pensión de viudedad un criterio de diferenciación entre los sobrevivientes de las parejas de hecho carente de justificación, en tanto que la remisión que realizaba a la legislación específica de las Comunidades Autónomas de Derecho civil propio daba lugar a que los requisitos de acceso a la pensión de viudedad fueran distintos en función de la definición de la pareja de hecho y los modos de acreditarla previstos en las correspondientes legislaciones de las referidas Comunidades Autónomas. A este respecto, precisamos que el párrafo quinto del art. 174.3 LGSS no constituía una norma de legislación civil vinculada al art. 149.1.8 CE, sino una norma de Seguridad Social, que en principio y salvo justificación suficiente, que no concurría en ese caso, debía establecer «con el más exquisito respeto al principio de igualdad» los requisitos a cumplir por las parejas de hecho para poder acceder a la pensión de viudedad. Lo contrario, conducía «al resultado de introducir diversidad regulatoria en un ámbito en el que el mantenimiento de un sustrato de igualdad en todo el territorio nacional deriva del art. 14 CE en relación con el art. 149.1.17 CE» (FJ 5). En suma, concluimos que «no es posible deducir finalidad objetiva, razonable y proporcionada que justifique el establecimiento de un trato

diferenciado entre los solicitantes de la correspondiente pensión de viudedad en función de su residencia o no en una Comunidad Autónoma con Derecho civil propio que hubiera aprobado legislación específica en materia de parejas de hecho» (FJ 5).

Se sigue de ello, que el párrafo quinto, del art. 174.3 LGSS cuestionado por el órgano judicial en este proceso constitucional ha sido expulsado del ordenamiento, una vez anulado por inconstitucional, lo que impone ahora apreciar, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión con relación al mismo (SSTC 86/2012, de 18 de abril, FJ 2, y 147/2012, de 5 de julio, FJ 3; y AATC 119/2013, de 20 de mayo, FJ único, y 140/2013, de 3 de junio, FJ único).

3. Como ha quedado antes adelantado, en el Auto de planteamiento de la cuestión también se expresa por la Sala una razón añadida para dudar de la constitucionalidad del art. 174.3 LGSS, en tanto que considera que podría vulnerar el derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) la exigencia, prevista en su párrafo cuarto, de acreditar la existencia de la pareja de hecho mediante su inscripción en alguno de los registros específicos existentes o de su formalización mediante documento público.

Se hace preciso recordar, a este respecto, que el trato desigual por sí mismo considerado no es necesariamente contrario a la Constitución, pues no toda desigualdad de trato legislativo en la regulación de una materia entraña una vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la ley del art. 14 CE, sino únicamente aquellas que introduzcan una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse sustancialmente iguales y sin que posean una justificación objetiva y razonable (por todas, STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 10). En este sentido, lo propio del juicio de igualdad es «su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas» y, de otro, que «las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso». Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma (SSTC 205/2011, de 15 de diciembre, FJ 3, y 160/2012, de 20 de septiembre, FJ 7).

En el presente caso, el órgano judicial proponente de la cuestión pone en duda la diferencia de trato normativo derivada de que las parejas de hecho hayan cumplido o no los requisitos formales de acreditación previstos en la Ley (inscripción en registro o constitución en documento público). Sin embargo, como hemos tenido la oportunidad de indicar en la STC 51/2014, de 7 de abril, FJ 3, si atendemos a la regulación del art. 174.3 LGSS, constatamos que no es que a unas parejas de hecho se le reconozca el derecho a la prestación y a otras no, sino que, a los efectos de la Ley, unas no tienen la consideración de pareja de hecho y otras sí. En efecto, en el párrafo cuarto del indicado precepto el legislador ha establecido las condiciones que han de cumplir las parejas de hecho para tener tal consideración a efectos de la regulación contenida en el apartado, disponiendo que «se considerará pareja de hecho la constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y acrediten, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria con carácter inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años. La existencia de pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. Tanto la mencionada inscripción como la formalización del correspondiente documento público deberán haberse producido con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha del fallecimiento del causante». Esto es, el art. 174.3 LGSS se refiere a dos exigencias diferentes: la material, referida a la convivencia como pareja de hecho estable durante un período mínimo de cinco años

inmediatamente anteriores a la fecha de fallecimiento del causante; y la formal, *ad solemnitatem*, es decir, la verificación de que la pareja se ha constituido como tal ante el Derecho y dotada de análoga relación de afectividad a la conyugal, con dos años de antelación al hecho causante (STC 40/2014, de 11 de marzo, FJ 3). Y todo ello presidido por un presupuesto previo de carácter subjetivo: que los sujetos no se hallen impedidos para contraer matrimonio y que no tengan un vínculo matrimonial subsistente con otra persona.

Quiere ello decir que, a los efectos de la Ley, no son parejas estables que queden amparadas por su regulación las que no reúnan todos esos precisos requisitos, lo que supone una opción adoptada por el legislador a la hora de acotar el supuesto de hecho regulado que no resulta *prima facie* arbitraria o irracional. En efecto, desde ese enfoque, al igual que reconocimos en la STC 93/2013, de 23 de abril, FJ 7, que el legislador puede establecer regímenes de convivencia *more uxorio* con un reconocimiento jurídico diferenciado al del matrimonio, estableciendo ciertas condiciones para su efectivo reconocimiento y atribuyéndole determinadas consecuencias, cabe razonar ahora que el reconocimiento de esas realidades familiares no impone al legislador otorgar un idéntico tratamiento a la convivencia *more uxorio* acreditada y a la no acreditada, o a la que se verifique por medio de los mecanismos probatorios legalmente contemplados frente a la que carece de ellos, pues no es irrazonable definir a aquéllos como los que garantizan que la atribución de derechos asociada cumplirá las exigencias de la seguridad jurídica.

En suma, la norma cuestionada responde a una justificación objetiva y razonable desde el punto de vista constitucional. En efecto, el requisito discutido para ser beneficiario de la pensión de viudedad obedece al objetivo legítimo de proporcionar seguridad jurídica en el reconocimiento de pensiones y de coordinar internamente el sistema prestacional de la Seguridad Social. La constitución formal, *ad solemnitatem*, de la pareja de hecho exigida en el párrafo cuarto del art. 174.3 LGSS no carece de una finalidad constitucionalmente legítima, en tanto que atiende a constatar, a través de un medio idóneo, necesario y proporcionado, el compromiso de convivencia entre los miembros de una pareja de hecho, permitiendo al legislador identificar una concreta situación de necesidad merecedora de protección a través de la pensión de viudedad del sistema de Seguridad Social. Además, esa exigencia formal favorece la seguridad jurídica y evita el fraude en la reclamación de pensiones de viudedad.

Finalmente, el órgano judicial insta a que se aprecie la vulneración del art. 14 CE por traslación de lo mantenido en la STC 199/2004, de 15 de noviembre, en la que estimamos la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley como consecuencia de la denegación de una pensión de viudedad por falta de inscripción en el Registro Civil de un matrimonio canónico. Resulta inadmisibles, sin embargo, la traslación de lo mantenido en esa Sentencia al presente proceso constitucional, en tanto que supondría identificar dos realidades jurídicas (matrimonio y convivencia extramatrimonial) que no resultan equivalentes y que están sometidas a un diverso régimen jurídico en materia de pensión de viudedad. Conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, tal diversidad de tratamiento legal no resulta incompatible con el principio de igualdad, en tanto en cuanto sólo el matrimonio es una institución social garantizada por la Constitución y el derecho a contraerlo es un derecho constitucional (art. 32.1 CE), circunstancias que no son predicables de la unión de hecho *more uxorio* (por todas, STC 93/2013, de 23 de abril, FJ 5). Nada se opone constitucionalmente a que, en definitiva, «el legislador, dentro de su amplísima libertad de decisión, deduzca razonablemente consecuencias de esa diferente situación de partida», lo que significa que «no serán necesariamente incompatibles con el art. 39.1 CE, ni tampoco con el principio de igualdad, las medidas de los poderes públicos que otorgan un trato distinto y más favorable a la unión familiar que a otras unidades convivenciales, ni aquellas otras medidas que favorezcan el ejercicio del derecho constitucional a contraer matrimonio (art. 32.1 CE), siempre, claro es, que con ello no se coarte ni se dificulte irrazonablemente al hombre y la mujer que decidan convivir *more uxorio*» (SSTC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 3, y 41/2013, de 14 de febrero, FJ 3).

En consecuencia, por todo lo arriba expuesto, debemos afirmar que el apartado cuarto del art. 174.3 LGSS, en su inciso «[l]a existencia de la pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja», no vulnera el derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE).

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar la pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6487-2011 respecto del párrafo quinto del art. 174.3 de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

2.º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6487-2011 en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cinco de mayo de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.

### **Voto particular que formulan la Magistrada doña Encarnación Roca Trías y el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6487-2011**

Con el máximo respeto a la posición mayoritaria de nuestros compañeros de Sala, discrepamos con la fundamentación jurídica de la Sentencia y con su fallo en cuanto ha desestimado el cuestionamiento del párrafo cuarto del artículo 174.3 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS). Esta discrepancia se fundamenta en las siguientes razones:

1. La Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, modificó la regulación entonces vigente de la pensión de viudedad en el art. 174 LGSS para reconocer esta prestación a las parejas de hecho. Dicha Ley estableció un doble régimen para la acreditación de la existencia de una pareja de hecho: (i) el que afectaba a los territorios sin Derecho civil propio, en que la acreditación se haría mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja (art. 174.3, párrafo cuarto, LGSS); y (ii) el que afectaba a los territorios con Derecho civil propio, en que la acreditación se llevaría a cabo conforme a lo que estableciera su legislación específica (art. 174.3, párrafo quinto, LGSS).

El Pleno de este Tribunal, mediante STC 40/2014, de 11 de marzo, declaró nulo el artículo 174.3, párrafo quinto, LGSS —el referido al modo de acreditación de la existencia de una pareja de hecho en los territorios con Derecho civil propio— argumentando que «no es posible deducir finalidad objetiva, razonable y proporcionada que justifique el establecimiento de un trato diferenciado entre los solicitantes de la correspondiente pensión de viudedad en función de su residencia o no en una Comunidad Autónoma con Derecho civil propio que hubiera aprobado legislación específica en materia de parejas de



hecho» (FJ 5). En el Voto particular que formulamos a aquella Sentencia ya expusimos las razones por las que consideramos que no se debería haber anulado dicho precepto.

No obstante, una vez anulada por este Tribunal Constitucional la regulación referida a los territorios con Derecho civil propio, el único sistema para acreditar la existencia de una pareja de hecho en cualquier territorio, tenga o no Derecho civil propio, es el establecido en el artículo 174.3, párrafo cuarto, LGSS. Por tanto, el juicio sobre la justificación objetiva, la razonabilidad y la proporcionalidad de dotar de un trato normativo diferenciado a las parejas de hecho según hayan o no cumplido la acreditación de su existencia conforme al sistema originariamente diseñado por el legislador para el territorio nacional en que no había Derecho civil propio –certificación de la inscripción en un registro o documento público en el que conste su constitución–, debe hacerse tomando también en consideración la existencia de territorios con un Derecho civil propio que han regulado la institución de las parejas de hecho en virtud de competencias que le están constitucionalmente reconocidas y que no tienen por qué responder ni quedar sometidos a esos medios de acreditación.

Este es un presupuesto que, sin embargo, ha sido obviado en esta Sentencia y que constituye un obstáculo insalvable para que podamos compartir su fundamentación y conclusión.

2. Desde la perspectiva de análisis que hemos apuntado, no podemos compartir la afirmación que se hace en la Sentencia, y que se toma como premisa lógica, de que el precepto cuestionado no establece una diferencia de trato entre parejas de hecho inscritas o constituidas en documento público y las que no, y que se fundamenta en que, a los efectos de la Ley, mientras que las parejas que estén inscritas o constituidas en documento público sí tienen la consideración de pareja de hecho, no sería así con las restantes.

Puede admitirse a efectos meramente dialécticos que la normativa en materia de Seguridad Social puede regular la prestación de la pensión de viudedad limitando el reconocimiento de ese derecho solo a las parejas de hecho que estén inscritas en un registro o constituidas en documento público. Sin embargo, no es posible asumir desde una perspectiva lógica que ello implique que no puedan existir para el ordenamiento jurídico otras parejas de hecho. Una cosa es el medio de acreditación o prueba de una situación –en este caso una relación de convivencia análoga al matrimonio constitutiva de pareja de hecho– y otra que concorra esa situación o realidad subyacente cuya existencia se intenta acreditar. Esta afirmación es fácilmente comprensible si se repara, por ejemplo, en la actual regulación que de las parejas de hecho se realiza en la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia. El art. 234.1 de esa norma establece que «[d]os personas que conviven en una comunidad de vida análoga a la matrimonial se consideran pareja establece en cualquiera de los siguientes casos: a) Si la convivencia dura más de dos años ininterrumpidos. b) Si durante la convivencia, tienen un hijo en común. c) Si formalizan la relación en escritura pública». En virtud de su reconocimiento como parejas de hecho, se establecen toda una serie de previsiones en relación con el régimen económico mientras dura la convivencia (art. 234.3), con los efectos por su extinción voluntaria (arts. 234.7 a 234.11) o por causa de muerte, en que el superviviente tiene incluso los derechos viudales familiares de los artículos 231.30 y 231.31 (art. 234.10). De ese modo, se pone de manifiesto que el ordenamiento jurídico reconoce la existencia de parejas de hecho que no están inscritas en un registro o constituidas en un documento público a las que se reconoce plenos efectos civiles.

Por tanto, el punto de partida que planteaba el órgano judicial para dudar de la constitucionalidad del precepto cuestionado de que hay una diferencia de trato entre parejas de hechos según pueda acreditarse su existencia de una manera u otra no puede desecharse con la falacia de negar la condición de pareja de hecho a aquellas que por no estar inscritas en un registro o constituidas en un documento público quedan excluidas del derecho a la pensión de viudedad. Podrá negarse la pensión de viudedad a las parejas estables que conforme al Derecho civil propio catalán tienen esa consideración

por mantener una convivencia de dos años ininterrumpidos o por haber tenido un hijo común durante la convivencia; pero, no podrá negarse que son parejas de hecho conforme al único Derecho civil que les es de aplicación.

3. A partir de lo anterior, tampoco puede compartirse la afirmación de la Sentencia de que limitar la prestación de viudedad a las parejas que puedan acreditar estar inscritas en un registro o constituidas en documento público con exclusión de todas las demás no sea una decisión que obedezca a un objetivo legítimo y que resulte idónea, necesaria y proporcionada.

Esta afirmación se fundamenta en la Sentencia en dos ideas: (i) la exigencia de acreditación de la convivencia mediante certificación de inscripción en un registro o su constitución en un documento público tiene el doble objetivo constitucionalmente legítimo de, por un lado, garantizar la seguridad jurídica, evitando el fraude en la atribución del derecho a la pensión de viudedad y, por otro, constatar el compromiso de convivencia entre los miembros de una pareja de hecho, permitiendo al legislador identificar una concreta situación de necesidad merecedora de protección a través de la pensión de viudedad; y (ii) esta exigencia es un medio idóneo, necesario y proporcionado para la consecución de dichos objetivos.

Compartimos la idea de que son constitucionalmente legítimos tanto el fin de garantizar la seguridad jurídica como el fin de identificar las concretas situaciones merecedoras de protección a través de esta prestación de la Seguridad Social. Sin embargo, no resulta posible asumir que sea un medio necesario y proporcionado para la consecución de esos objetivos excluir con carácter absoluto cualquier otro medio de acreditación de la existencia de una pareja de hecho, incluyendo aquellos que han sido establecidos y desarrollados en los territorios con Derecho civil propio o que pudieran serlo en el futuro.

En efecto, el establecer un sistema limitado de acreditación de la existencia de una pareja de hecho a la inscripción en un registro autonómico o local o a su constitución en un documento público implica (i) condicionar, con carácter general, la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas o los Entes locales en el sentido de imponer el deber de implantar registros de parejas de hecho para posibilitar a los ciudadanos que residan en su territorio el acceso al cumplimiento de un requisito formal para obtener una prestación de la Seguridad social; y (ii) condicionar, con carácter más particular, la capacidad normativa de los territorios con Derecho civil propio en el sentido de que la regulación de supuestos de reconocimiento o acreditación de parejas de hecho distinto a los exclusivamente reconocidos en la normativa de la Seguridad Social pueda defraudar las legítimas expectativas de ciudadanos que teniendo el pleno reconocimiento jurídico como pareja de hecho de conformidad con el único Derecho civil que le es propio, incluso a los efectos de derechos viudales familiares, sin embargo, le sea negada esa realidad para acceder al derecho a la pensión de viudedad.

4. En conclusión, el razonamiento utilizado en la Sentencia hubiera resultado asumible en sus consecuencias en un contexto normativo como el diseñado originariamente por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, que respondía a la existencia de territorios con Derecho civil propio que en el legítimo ejercicio de sus competencias podían regular las parejas de hechos sin que se les impusiera la existencia de registros públicos para su inscripción o su constitución en documento público. Sin embargo, la nulidad del art. 174.3, párrafo quinto, LGSS acordada por la STC 40/2014 vino a modificar ese marco normativo, de tal modo que la actual limitación de los supuestos de acreditación de la existencia de pareja de hecho a los que estén inscritas en un registro o constituidas en un documento público, excluyendo cualquier otros medio de prueba admitido en derecho o su acreditación de conformidad con lo establecido en la normativa de Derecho civil propio que resulte de aplicación, resulta desproporcionado.

Esta desproporción, en suma, es la que, a nuestro juicio, hubiera debido llevar a declarar la inconstitucionalidad del precepto cuestionado, pues el desconocimiento del principio de diversidad de los derechos civiles propios, en que incurre, según entendemos,

la STC 40/2014, contra la que en su momento formulamos Voto particular, en combinación con la doctrina seguida por la Sentencia mayoritaria, origina una discriminación cuyo origen dicastogénico en el propio Tribunal Constitucional no la hace menos digna de consideración.

Madrid, a cinco de mayo de dos mil catorce.—Encarnación Roca Trías.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.