

## LA IGUALDAD EN EL ACCESO A LA PENSIÓN DE VIUDEDAD DESDE LA SITUACIÓN DE LA PAREJA DE HECHO: EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CORRIGE AL LEGISLADOR (A PROPÓSITO DE LA STC DE 11 DE MARZO DE 2014)

José Antonio Panizo Robles

Administrador Civil del Estado

Miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social

### INTRODUCCIÓN

1. Frente a la regulación anterior en la que la pensión de viudedad quedaba reservada al condicionante de un matrimonio, existente en el momento del fallecimiento o en una fecha previa anterior<sup>1</sup>, por lo que se dejaba fuera de la cobertura social nuevas formas convivenciales que estaban presentes en la realidad social española<sup>2</sup>, la [Ley 40/2007, de 4 de diciembre](#), de medidas en materia de Seguridad Social (en adelante, LMSS) extiende el acceso a dicha prestación social a esas realidades<sup>3</sup>, de modo que también se pueda tener derecho a la pensión de viudedad por parte de una persona que aun no estando unida por vínculo matrimonial con la persona fallecida, sin embargo mantenía con la misma un relación de afectividad, análoga a la matrimonial, relación que se había mantenido en el tiempo. De esta forma y a partir de la entrada en vigor de la LMSS, la persona que constituía una «pareja de hecho» podía acceder, en el caso de la muerte del otro conviviente, a la pensión de viudedad, siempre que cumpliesen los requisitos establecidos en el ordenamiento de la Seguridad Social.

Ahora bien, frente a lo que sucede con el matrimonio, dotado de una regulación general<sup>4</sup>, en el supuesto de las denominadas *parejas de hecho*, la ausencia de una regulación general de la misma en el ámbito estatal<sup>5</sup> obligó a la LMSS a delimitar esta situación, si bien únicamente a los efectos del acceso a la pensión de viudedad<sup>6</sup>, así como a establecer los requisitos que debían acreditarse para el acceso a la prestación, requisitos adicionales a los establecidos para las uniones caracterizadas por la existencia de un vínculo matrimonial.

2. No obstante, la regulación general (contenida en el párrafo cuarto del art. 174.3 de la [Ley General de la Seguridad Social](#), texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio –en adelante, LGSS–) quedaba matizada en su aplicación respecto de personas a las que les fuese de aplicación el Derecho Civil propio de

<sup>1</sup> Limitación que no era contraria a las exigencias constitucionales ([STC 186/2004, de 2 de noviembre](#) y las que en la misma se citan), *Vid.* MELLA MÉNDEZ, L.: «El concepto de "pareja de hecho" a efectos de la pensión de viudedad», *Aranzadi Social*, n.º 9, enero 2012.

<sup>2</sup> Como ha señalado la doctrina, la regulación de la pensión de viudedad, anterior a la LMSS, convertía a esta en un instrumento de protección disfuncional, ya que otorgaba cobertura a quien no podía necesitarla (caso de los excónyuges o viudos no dependientes de la persona fallecida), mientras que dejaba fuera de la protección a realidades sociales que podían ser merecedoras de ella (supuesto de los sobrevivientes de unidades convivenciales de hecho), *Vid.* VIQUEIRA PÉREZ, C.: «La situación protegida en la pensión de viudedad derivada de pareja de hecho ([Ley 40/2007](#))», *Actualidad Laboral*, n.º 18, octubre 2008.

Un análisis de la situación de las uniones de hecho y sus efectos en el acceso a prestaciones sociales, en MESA MARRERO, C.: *Las uniones de hecho. Análisis de las relaciones económicas y sus efectos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2000.

<sup>3</sup> Esta extensión de la pensión de viudedad a las parejas de hecho venía siendo reclamada por la doctrina, y ya el legislador había apuntado la voluntad de llevarla a cabo (*vid.* por ejemplo el contenido de la disp. adic. 54.ª de la [Ley 30/2005](#), de Presupuestos Generales del Estado para 2006).

<sup>4</sup> *Vid.* Título IV del [Código Civil](#).

<sup>5</sup> Los intentos de establecer una regulación general sobre las parejas de hecho o, al menos, sobre los efectos jurídicos de las mismas, contenidos en diversas Proposiciones de Ley, presentadas para su tramitación en el Congreso de los Diputados en las Legislaturas VI, VII, VIII y IX, bien fueron rechazadas o caducaron. Asimismo, los intentos de regulación, a través de Anteproyectos de Ley, en las legislaturas V y VI «no llegaron a buen puerto». Un análisis de alguna de estas iniciativas parlamentarias en PANIZO ROBLES, J. A.: «La convivencia de hecho y su incidencia en las prestaciones de la Seguridad Social: una deuda de cobertura social pendiente (Con ocasión de la promulgación de la [Ley 13/2005](#), de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio)», *Justicia Laboral*, n.º 24, Lex Nova, noviembre 2005.

<sup>6</sup> Un análisis crítico sobre el alcance de la reforma contenida en la [Ley 40/2007](#), en ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Uniones de hecho y su incidencia en la Seguridad Social», *Actualidad Laboral*, n.º 19, noviembre 2009.

determinadas Comunidades Autónomas, respecto de las que el párrafo quinto de aquel estableció que «la consideración de la pareja de hecho y su acreditación se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación específica (autonómica)», regulación que venía suscitando dudas sobre su conformidad a las exigencias constitucionales sobre los principios de igualdad, tanto para la doctrina<sup>7</sup>, como para los órganos judiciales.

En tal sentido, el Tribunal Supremo –a través del Auto de 14 de diciembre de 2011 (Roj.: ATS 13428/2011)– planteó cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional<sup>8</sup> respecto del párrafo quinto del artículo 174.3 de la LGSS, cuestión que es resuelta por este en su Sentencia de 11 de marzo de 2014, en la que se concluye estimando la cuestión de inconstitucionalidad y, consecuentemente, la nulidad del precepto recurrido por establecer un tratamiento diferenciado entre los solicitantes de la pensión de viudedad, en función de su residencia, sin que esa diferenciación responda a una finalidad objetiva, razonable y proporcionada.

## LA REGULACIÓN DE LA PENSIÓN DE VIUEDAD EN LOS SUPUESTOS DE PAREJAS DE HECHO

3. La LMSS<sup>9</sup> incorpora varias modificaciones en relación con la pensión de viudedad y el acceso a la misma, entre las que se encuentran:
  - a) La recuperación de una modalidad de «pensión temporal»<sup>10</sup> para los casos en que entre la duración del matrimonio y el fallecimiento del causante (debido a una enfermedad de naturaleza común) no hubiese transcurrido un periodo determinado de tiempo<sup>11</sup>.
  - b) La modificación de la atribución de la pensión de viudedad, en los supuestos de divorcio, separación o nulidad, quedando condicionado el acceso a que, en la fecha del fallecimiento, existiese a favor de la persona solicitante de la prestación una pensión compensatoria<sup>12</sup>.
  - c) Pero, sobre todo, la extensión de la pensión de viudedad a las situaciones convivenciales de hecho, superando la restricción anterior que limitaba ese acceso a los casos en que, en la fecha del fallecimiento, existiese o hubiese existido entre el causante de la pensión y la persona sobreviviente una relación matrimonial, de modo que, a partir de la entrada en vigor de la LMSS, la inexistencia de vínculo matrimonial no era obstáculo para poder lucrar una pensión de viudedad, siempre que se acreditasen los requisitos exigidos en el ordenamiento de la Seguridad Social.

<sup>7</sup> Vid., entre otros, APILLUELO MARTÍN, M.: «La pensión de viudedad tras la nueva Ley 40/2006, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social», *Actualidad Laboral*, n.º 9, mayo 2008; MOLINS GARCÍA-ATANCE, J.: «La pensión de viudedad tras la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social», *Aranzadi Social*, n.º 6, julio 2008; POQUET CATALÁ, R.: «El acceso de las parejas de hecho a la pensión de viudedad. ¿una realidad?», *Temas Laborales*, n.º 119, 2013; RODRÍGUEZ CARDO, I. A.: «Pensión de viudedad, parejas de hecho y Comunidades Autónomas (a propósito de la remisión a la legislación autonómica en el art. 174.3 LGSS)», *Actualidad Laboral*, n.º 20, diciembre 2011 o TOSCANI GIMÉNEZ, D.: «La reformulación de la pensión de viudedad en la Ley 40/2007: algunas reflexiones críticas», *RTSS.CEF*, n.º 302, mayo 2008.

<sup>8</sup> Cuestión de inconstitucionalidad 932/2012 (BOE de 21 de mayo de 2012).

<sup>9</sup> Sobre el alcance de la reforma en materia de la pensión de viudedad por la Ley 40/2007, vid. RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «La protección por muerte y supervivencia», en CAVAS MARTÍNEZ, F. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: *La reforma de la Seguridad Social de 2007. Análisis de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, Murcia: Laborum, 2007.

<sup>10</sup> En el establecimiento del actual sistema de la Seguridad Social, la pensión de viudedad tenía un carácter temporal, salvo que la esposa del fallecido (en esta época el viudo tenía limitado el acceso a la pensión de viudedad, salvo tratarse de incapacitado para el trabajo, que estuviese a cargo de la fallecida) acreditase 45 o más años o tuviese a cargo uno o más hijos, con derecho a pensión de orfandad. Estas limitaciones, respecto de la cónyuge sobreviviente, desaparecieron con la entrada en vigor de la Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social.

<sup>11</sup> El artículo 174.1 de la LGSS exige, para el acceso a la pensión de viudedad, que el matrimonio se hubiera celebrado con un año de antelación como mínimo a la fecha del fallecimiento o, alternativamente, la existencia de hijos comunes. En el supuesto de no poder accederse a la pensión vitalicia, se reconoce una pensión temporal de viudedad –en los términos contenidos en el art. 174 bis LGSS– por un importe igual a la de la pensión de viudedad que le hubiera correspondido y con una duración de dos años.

<sup>12</sup> El TS (STS de 29 de enero de 2014, rec. núm. 743/2013) ha extendido la aplicación de la nueva regulación a los supuestos en que, en la fecha del fallecimiento, la persona solicitante de la prestación fuese acreedora de una pensión de alimentos, modificando el criterio anterior (SSTS de 14 de febrero de 2012, rec. núm. 1114/2011; de 21 de febrero de 2012, rec. núm. 2095/2011 y de 17 de abril de 2012, rec. núm. 1520/2011) en el que, al interpretar el requisito de tener derecho a pensión compensatoria, se venía exigiendo que la pensión percibida tras el divorcio o separación se hubiese fijado de modo nominal y expresamente como pensión compensatoria, doctrina que es ahora modificada por la Sala.

4. A pesar de la apertura a la protección operada por la LMSS, la regulación en el acceso a la pensión de viudedad difiere según se trate de situaciones matrimoniales o de uniones de hecho, siendo más exigente en estos últimos casos<sup>13</sup>, lo cual ha llevado a parte de la doctrina a dudar de la conformidad de esa regulación a las exigencias de igualdad proclamadas en nuestro texto constitucional (art. 14)<sup>14</sup>. A su vez, mientras que la pensión de viudedad, existiendo matrimonio en la fecha del fallecimiento, parece dar cobertura social a esa misma situación, sin consideración alguna sobre la situación de necesidad del beneficiario de la pensión, en los casos de uniones de hecho se precisa la constatación de determinadas circunstancias económicas, que permiten presumir la dependencia del beneficiario en relación con el causante.

Por ello, en el acceso a la pensión de viudedad se pueden diferenciar determinados requisitos de carácter general (de modo que son aplicables en todos los supuestos), de otros que únicamente son exigibles en los casos en que entre el causante y la persona beneficiaria existiese una situación convivencial de hecho.

Dentro de los primeros, ha de mencionarse la exigencia de que el causante no pensionista, en el momento del fallecimiento, se encontrase en alta o en una situación de asimilación al alta, salvo que acreditase un largo periodo de cotización de 15 años y la acreditación de un periodo mínimo de cotización de 500 días dentro de los 5 años previos al hecho causante.

Como requisitos específicos en los casos de las parejas de hecho, además de la constatación y acreditación de la «pareja de hecho» y la inscripción de la misma o su formalización con una antelación mínima de 2 años con respecto al fallecimiento del causante, la acreditación de que los ingresos de la persona beneficiaria de la pensión, durante el año natural al fallecimiento, no superaron el 50 % de la suma de tales ingresos y los del causante, porcentaje que se reduce al 25 % en los casos de inexistencia de hijos comunes con derecho a pensión<sup>15</sup>.

## LA CONFIGURACIÓN DE LA PAREJA DE HECHO A EFECTOS DEL ACCESO A LA PENSIÓN DE VIUEDAD

5. A falta de una definición del ordenamiento jurídico estatal de lo que se entienda por «pareja de hecho», la LGSS, en el apartado 3 del artículo 174, delimita esta situación a los efectos del acceso a la pensión de viudedad, de modo que no toda pareja de hecho posibilita la cobertura de esta prestación económica, sino solo aquella en la que concurran las siguientes circunstancias:

- a) Estar constituida por dos personas que, sin estar casadas, no estén impedidas para contraer matrimonio<sup>16</sup> y estén unidas por una relación de afectividad análoga a la conyugal, acreditando una convivencia<sup>17</sup> estable

<sup>13</sup> Diferencia que se considera adecuada, en cuanto que en el caso de la pareja de hecho resulta más complejo y difícil justificar la existencia de esta figura (vid. BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: «La pensión de viudedad y la Ley 40/2007: anatomía de una encrucijada», *Relaciones Laborales*, n.º 17, 2008).

<sup>14</sup> Participan de esta tesis, entre otros, ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Uniones de hecho y su incidencia...», *op. cit.* o PIÑEROA DE LA FUENTE, A. J.: «Doctrina constitucional y evolución de la cobertura de la pensión de viudedad en España», *Relaciones Laborales*, n.º 6, 2010.

<sup>15</sup> Aun superando ese tope de ingresos, también se reconoce derecho a pensión de viudedad cuando los ingresos de la persona sobreviviente resulten inferiores a 1,5 veces el importe del salario mínimo interprofesional vigente en el momento del hecho causante, requisito que deberá concurrir tanto en el momento del hecho causante de la prestación, como durante el periodo de su percepción. El límite indicado se incrementa en 0,5 veces la cuantía del salario mínimo interprofesional vigente por cada hijo común, con derecho a la pensión de orfandad que conviva con el sobreviviente.

Para 2014, el importe del SMI se fija en: 21,51 euros/día; 645,30 euros/mes; 9.034,20 euros/año. Vid. el **Real Decreto 1046/2013, de 27 de diciembre**.

<sup>16</sup> Impedimentos establecidos en el **Código Civil** (arts. 46, 47 y 56.2) y que son: ser menor de edad y no estar emancipado; estar ya casado; tener parentesco en línea recta o colaterales por consanguinidad hasta el tercer grado; estar condenado por ser autor o cómplice de la muerte dolosa del cónyuge de la pareja o padecer discapacidad psíquica.

Dado que la legislación civil prevé la posible dispensa de algunos de estos impedimentos (art. 48 CC) se ha planteado por parte de la doctrina una aplicación análoga de este régimen de «dispensa» a las parejas de hecho, a los efectos de acceso a la pensión de viudedad, tesis planteada, entre otros, por MOLINS GARCÍA-ATANCE, J.: «La reforma de las prestaciones de incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación y viudedad efectuadas por la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social», Consejo General del Poder Judicial, 2008. No obstante, para otros autores no puede aplicarse, en el ámbito de la pensión de viudedad de las parejas de hecho, el mencionado sistema de dispensas (vid. DESDENTADO AROCA, E.: «La pensión de viudedad ante los nuevos retos del Derecho de Familia: un estudio crítico para una prestación en crisis», Albacete: Bomarzo, 2009).

<sup>17</sup> De modo que los periodos de convivencia se asimilarían a periodos de vínculo matrimonial (vid. MERCADER UGUINA, J. R. y TRILLO GARCÍA, A. R.: *Aspectos prácticos de la reforma de la Seguridad Social*, Lex Nova, 2008) pero sin que se produzca una equiparación en el nivel de cobertura entre ambas formas de convivencia (vid. PIÑEROA DE LA FUENTE, A. J.: «Doctrina constitucional...», *op. cit.*, o POQUET CATALÁ, R.: «El acceso de las parejas...», *op. cit.*).

(lo que implica una continuidad y permanencia en el tiempo, sin interrupciones de importancia o imputables a las partes), notoria (de forma que sea conocida o pública, de manera que no se conviva con intención de ocultar tal circunstancia), inmediata al fallecimiento (por lo que no resulta válida, a efectos del acceso a la pensión de viudedad una convivencia de forma prolongada y estable si la misma se hubiese ya interrumpido antes de la muerte del causante) y con una duración ininterrumpida de cinco años<sup>18</sup>.

- b) La convivencia, en el sentido y el tiempo indicado, ha de acreditarse mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, sin que en la LGSS se aluda a otros medios de prueba alternativos, si bien la rotundidad del precepto legal ha sido matizado por la jurisprudencia flexibilizando su alcance y permitiendo otros medios de prueba<sup>19</sup>.
- c) Haberse formalizado la unión de pareja mediante la inscripción de la misma en un Registro específico de la Comunidad Autónoma o del Ayuntamiento del lugar de residencia, o mediante el oportuno documento público, produciéndose la inscripción o la formalización del documento, con una anterioridad mínima de dos años previos a la fecha del fallecimiento.

Por ello, la pareja de hecho, en el acceso a la pensión de viudedad, ha de cumplir dos requisitos temporales<sup>20</sup>: de una parte, cinco años de convivencia estable, notoria e ininterrumpida; de otra, dos años –de los cinco anteriores– como pareja de hecho formalmente constituida<sup>21</sup>.

A su vez –y en especial en los supuestos de fallecimientos antes de que transcurriesen dos años desde la entrada en vigor de la LMSS– se discutió el alcance de la inscripción registral de la pareja o de la formalización de la misma en documento público, en el sentido de si la misma tenía valor constitutivo o, por el contrario, podría acreditarse por otras vías. Ante la disparidad de criterios de los Tribunales Superiores de Justicia, el Tribunal Supremo<sup>22</sup> estableció una posición flexibilizadora, permitiendo la acreditación de la existencia de la pareja de hecho por otros medios de prueba admitidos en Derecho, en especial, para fallecimientos cercanos en el tiempo a la entrada en vigor de la LMSS, aunque esa posición ha sido matizada para fallecimientos en fechas posteriores<sup>23</sup>, para inclinarse por la necesidad de acreditar la pareja de hecho por alguno de los dos medios indicados en la LGSS (inscripción en el Registro correspondiente o a través de documento público), configurándose de esta forma como requisito constitutivo de la pareja de hecho a efectos de la pensión de viudedad<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> Como señala la doctrina, para el legislador lo importante es lo que sucede con la pareja de hecho en el lustro anterior al fallecimiento del sujeto causante, de forma que el acceso a la pensión de viudedad se condiciona a que la pareja, en ese periodo, haya convivido de forma estable, notoria e ininterrumpida (MELLA MÉNDEZ, L.: «El concepto de paraje de hecho...», *op. cit.*).

Sobre la exigencia de la convivencia en el caso de las parejas de hecho, a efectos de la pensión de viudedad y su acreditación, *vid.* ALARCÓN CASTELLANO, M. y ROLDÁN MARTÍNEZ, A.: «Algunas reflexiones críticas sobre la pensión de viudedad de las parejas de hecho», *RTSS.CEF*, n.º 319, octubre 2009.

<sup>19</sup> Para el Tribunal Supremo (STS de 25 de mayo de 2010, rec. núm. 2969/2009) lo importante es la existencia en la realidad de la pareja de hecho y no –con tener ello incidencia– la forma de acreditar la convivencia en la misma, que podrá llevarse a cabo a través de cualquier medio admitido en Derecho, sobre todo con contenido documental, como es el certificado de empadronamiento, pero también el documento público o una inscripción registral. Los argumentos de la sentencia señalada han sido mantenidos en otras sentencias del mismo Tribunal (SSTS de 6 de julio –rec. núm. 3411/2009–, de 20 de septiembre –rec. núm. 4314/2009– o de 9 de diciembre –rec. núm. 3914/2009–, todas ellas de 2010).

<sup>20</sup> Se ha indicado que tras esta exigencia de «doble límite temporal de convivencia» está la desconfianza que existe por parte del legislador en relación con la seriedad en la constitución de la pareja de hecho y en la finalidad de su constitución, *vid.* MARTÍNEZ ABASCAL, V. A.: «Las parejas de hecho y la pensión de viudedad en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre ¿una equiparación inviable?», *Aranzadi Social*, n.º 17, enero 2010.

<sup>21</sup> Para alguna parte de la doctrina, la exigencia de esa convivencia «cualificada» (la de dos años mínimos desde la formalización de la pareja de hecho) no dejaría de ser reiterativa e, incluso, «un despropósito», *vid.* GONZÁLEZ GONZÁLEZ, C.: «Acceso de las parejas de hecho a la pensión de viudedad», *Aranzadi Doctrinal*, n.º 4, 2009.

<sup>22</sup> STS de 25 de mayo de 2010 antes citada (rec. núm. 2969/2009).

<sup>23</sup> STS de 20 de julio de 2011 (rec. núm. 3715/2009).

<sup>24</sup> STS de 28 de noviembre de 2011 (rec. núm. 644/2011), con argumentos ya recogidos en la STS de 3 de mayo de 2011 (rec. núm. 2170/2010). Un somero análisis de la primera en GARCÍA PAREDES, M. L.: «Viudedad: inscripción en Registro o documento público acreditativo de la unión de hecho. Hechos causantes anteriores a 1 de enero de 2010», *Actualidad Laboral*, n.º 7, abril 2012.

Los criterios contenidos en la Sentencia de 28 de noviembre de 2011 han sido recogidos en otras muchas posteriores. Sobre el tema *vid.* CEA AYALA, A.: «Convivencia y pensión de viudedad. Aspectos más conflictivos», *Actualidad Laboral*, n.º 2, febrero 2013. Sobre la cuestión del acceso a la pensión de viudedad por parte de miembro de pareja de hecho no registrada, *vid.* MARÍN CORREA, J. M.: «Pensión de viudedad y pareja de hecho no registrada oportunamente», *Actualidad Laboral*, n.º 8, abril 2012.

6. De la escueta regulación legal, a efectos de la constatación de la pareja de hecho se pueden desprender las siguientes consecuencias:
- A efectos de la inscripción de la pareja de hecho, es necesario que la misma se haga en un Registro específico (es decir, en un Registro de parejas de hecho), que tengan constituido las correspondientes Comunidades Autónomas o, en su caso, el Ayuntamiento del lugar de residencia<sup>25</sup>.
  - Existan o no esos Registros específicos, los interesados pueden optar, en principio y a reserva de lo que se señala en los apartados siguientes, por formalizar la unión de pareja en un documento público oficial, entendiéndose como tal el realizado ante fedatario público, sin necesidad de que el mismo sea formalizado por notario del lugar de residencia<sup>26</sup>.
  - No se prevé la consecuencia derivada del cambio de un lugar de residencia, que obligue a una nueva inscripción registral, de modo que se computase la antigüedad en la inscripción anterior, a efectos de la acreditación de los dos años a los que se supedita el acceso a pensión.

## LA CONSTATAción Y LA ACREDITACIÓN DE LA EXISTENCIA DE LA PAREJA DE HECHO EN DETERMINADOS TERRITORIOS

7. Ahora bien, la regulación de la pareja de hecho contenida en el artículo 174.3 de la LGSS, párrafo 4.º (en los términos reflejados en los puntos anteriores) no tenía un alcance general (alcance propio de la regulación de los derechos de Seguridad Social), sino un carácter supletorio en relación con determinadas Comunidades Autónomas con «Derecho Civil propio», por cuanto que, en tales casos, la consideración de la propia pareja de hecho y la forma de su acreditación (cumplido el requisito de convivencia) habría de llevarse a cabo «conforme a su legislación específica»<sup>27</sup>.

En definitiva, cumpliendo los requisitos de alcance general (situación de alta y cotización), así como el periodo de convivencia y duración del tiempo de inscripción, el acceso a la pensión de viudedad, en los supuestos de uniones de hecho, quedaba condicionado a las reglas que estableciesen determinadas Comunidades Autónomas, en la legislación que, en su caso, hubiesen dictado, de modo que, ante situaciones semejantes, el sistema protector de la Seguridad Social podía dar respuestas diferentes, en función del lugar de residencia de la persona peticionaria de la pensión de viudedad, dado que los condicionantes para la constitución de la pareja de hecho o la acreditación de la misma podía diferir —y de hecho difiere en función de la regulación autonómica de esta figura—<sup>28</sup>.

Por ejemplo, mientras que en algunas legislaciones se impide establecer uniones de hecho a personas ligadas por razones de parentesco de hasta el segundo grado, en otras, dicha limitación se extiende hasta el tercer grado. De igual forma, mientras que, conforme a la LGSS, se considera pareja de hecho a la formada por personas que no tengan impedimento para contraer matrimonio, con lo que las personas menores de edad, pero emancipadas, podrían constituir una unión de estas características, por el contrario, en determinadas legislaciones autonómicas la constitución de una pareja de hecho queda abierta únicamente a los mayores de edad<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Una cuestión problemática podría surgir en el caso en que los componentes de la pareja de hecho tuviesen residencia en localidad o Comunidad Autónoma diferente. En este supuesto, nada impediría que la inscripción de la unión de hecho pudiese llevarse a cabo en el Registro correspondiente a la residencia de cualquiera de ellos.

<sup>26</sup> Si bien la inscripción registral facilita la constatación de la existencia de la pareja de hecho (lo cual puede tener trascendencia en el control de tales situaciones por parte de la Administración de la Seguridad Social, considerando que la celebración de una nueva pareja de hecho origina la pérdida de la pensión de viudedad que se viniera percibiendo), no existe la obligación del notario que formalice una escritura pública, a través de la que se constituya la pareja de hecho, de comunicar esta circunstancia a la Administración Pública.

<sup>27</sup> Esta regulación —contenida en el párrafo 5.º del art. 174.3 LGSS— no figuraba en el proyecto de Ley de medidas en materia de Seguridad Social, en el texto remitido por el Gobierno a las Cortes Generales, sino que trae su origen en unas enmiendas presentadas por los Grupos parlamentarios de CIU y ERC, en la tramitación del proyecto en el Senado.

<sup>28</sup> *Vid.* CRUZ VILLALÓN, J.: «La modernización de las prestaciones por viudedad y orfandad», en AA. VV.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras: homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Granada: Comares, 2008.

<sup>29</sup> Análisis como los indicados pueden verse en TOSCANI GIMÉNEZ, D.: «La reformulación de la pensión...», *op. cit.* y VIQUEIRA PÉREZ, C.: «La situación protegida en la pensión de viudedad...», *op. cit.*

8. El ordenamiento de la Seguridad Social, al diferir la constatación de la pareja de hecho a la legislación autonómica específica, únicamente hacía referencia a las Comunidades Autónomas con «Derecho Civil propio»<sup>30</sup>, expresión que hay que entender referida con exclusividad a aquellas Comunidades que, en razón de las previsiones del artículo 149.1.8 de la Constitución Española<sup>31</sup>, así lo tengan establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, es decir, a Aragón<sup>32</sup>, Baleares<sup>33</sup>, Cataluña<sup>34</sup>, Galicia<sup>35</sup>, Navarra<sup>36</sup> y País Vasco<sup>37</sup>, sin que esta especialidad pueda extenderse a otras Comunidades Autónomas, aunque hubiesen legislado sobre las parejas de hecho<sup>38</sup>, pero que, en el bloque de constitucionalidad, carecen de competencias en el ámbito del Derecho Civil<sup>39</sup>.

En el cuadro siguiente se ofrece una síntesis de la legislación específica aprobada en esas Comunidades Autónomas con «Derecho Civil propio», en relación con la constitución y la forma de acreditación de la pareja de hecho<sup>40</sup>, donde se reflejan las diferencias existentes en las mismas en relación con las cuestiones a las que el artículo 174.3.5.º de la LGSS remitía a la legislación específica autonómica.

<sup>30</sup> Aunque la LGSS se refiere a Comunidades con «Derecho Civil propio», el artículo 149.1.8 de la [Constitución Española](#) establece determinadas competencias autonómicas en relación con el «derecho civil, foral o especial», aunque puede entenderse que estas expresiones son sinónimas y tienen un alcance semejante. *Vid.* RODRÍGUEZ CARDO, I. A.: «Pensión de viudedad, parejas de hecho...», *op. cit.*

<sup>31</sup> Que sitúa en el Estado las competencias sobre la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.

Un análisis de las competencias Estado/Comunidades Autónomas en el ámbito del Derecho Civil en GÓMEZ DE LA ESCALERA, G.: «Las competencias legislativas en materia de Derecho Civil», Madrid: Iustel, 2007.

<sup>32</sup> Artículo 71.2 del [Estatuto de Autonomía de Aragón](#) (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril).

<sup>33</sup> Artículo 10 del [Estatuto de Autonomía de Baleares](#) (Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, modificada por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero).

<sup>34</sup> Artículo 129 del [Estatuto de Autonomía de Cataluña](#) (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio).

<sup>35</sup> Artículo 27.4 del [Estatuto de Autonomía de Galicia](#) (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril).

<sup>36</sup> Artículo 48 del [Estatuto de Autonomía de Navarra](#) (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto).

<sup>37</sup> Artículo 10.5 del [Estatuto de Autonomía del País Vasco](#) (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre).

<sup>38</sup> Entre ellas cabe señalar:

- [Ley de la Comunidad Valenciana 1/2001, de 6 de abril](#), sustituida por la [Ley 5/2012, de 15 de octubre](#).
- [Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre](#).
- [Ley del Principado de Asturias 4/2002, de 23 de mayo](#).
- [Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 5/2002, de 16 de diciembre](#).
- [Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 5/2003, de 6 de marzo](#).
- [Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 5/2003, de 20 de marzo](#).
- [Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 1/2005, de 16 de mayo](#).

Asimismo, aun sin legislación específica en la materia, han dictado disposiciones que, de manera indirecta, regulan la situación de las parejas de hecho las Comunidades Autónomas de:

- La Rioja ([Decreto 30/2010, de 14 de mayo](#), por el que se crea el Registro de Parejas de Hecho de La Rioja).
- Castilla y León ([Decreto 117/2002, de 24 de octubre](#), por el que se crea el Registro de Uniones de Hecho en Castilla y León y se regula su funcionamiento).
- Castilla-La Mancha ([Decreto 124/2000, de 11 de julio](#), por el que se regula la creación y el régimen de funcionamiento del Registro de parejas de hecho de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).

<sup>39</sup> A pesar de la existencia de determinadas especialidades en los Estatutos de Autonomía de Valencia (en el art. 49.1.2 Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, modificada por [Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril](#), se refiere a la conservación, desarrollo y modificación del Derecho civil foral valenciano) o de Extremadura (en el art. 9.1.4 Estatuto aprobado por [Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero](#), se recoge la competencia de la Comunidad respecto de la conservación, defensa y protección del Fuero de Baylío e instituciones de derecho consuetudinario) referidas al derecho civil foral y especial, las mismas no pueden asimilarse con la expresión «Derecho Civil propio» a que se refiere el artículo 174.3.5.º de la LGSS.

Tampoco cabe esa asimilación a las competencias respecto de la conservación del derecho consuetudinario contenidas en los Estatutos de Autonomía de Asturias ([Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre](#), modificada por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero –art. 16–), de Castilla y León ([Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre](#) –art. 70.1.5.º–) o Murcia ([Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio](#), con modificaciones posteriores –art. 8–).

<sup>40</sup> *Vid.* RODRÍGUEZ CARDO, I. A.: «Pensión de viudedad, parejas de hecho...», *op. cit.*

Materia	Aragón	Baleares	Cataluña	Galicia	Navarra	País Vasco
Legislación	Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo	Ley 18/2001, de 19 de diciembre	Ley 25/2010, de 29 de julio	Ley 2/2006, de 14 de junio	Ley Foral 6/2000, de 3 de julio	Ley 2/2003, de 7 de mayo
Impedimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quienes estén ligados por vínculo matrimonial.</li> <li>• Los parientes en línea recta por consanguinidad o adopción.</li> <li>• Los colaterales por consanguinidad o adopción hasta el 2.º grado.</li> <li>• Los que formen pareja estable con otra persona.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quienes estén ligados por vínculo matrimonial.</li> <li>• Los parientes en línea recta por consanguinidad o adopción.</li> <li>• Los colaterales por consanguinidad o adopción hasta el 3.º grado.</li> <li>• Quienes formen pareja estable con otra persona.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los menores de edad no emancipados.</li> <li>• Las personas relacionadas por parentesco en línea recta, o en línea colateral dentro del 2.º grado.</li> <li>• Las personas casadas y no separadas de hecho.</li> <li>• Quienes convivan en pareja con una tercera persona.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los familiares en línea recta por consanguinidad o adopción.</li> <li>• Los colaterales por consanguinidad o adopción hasta el 3.º grado.</li> <li>• Quienes estén ligados por matrimonio o formen pareja de hecho.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quienes tengan vínculo de parentesco por consanguinidad o adopción en línea recta o colateral hasta el 2.º grado.</li> <li>• Quienes estén unidos por vínculo matrimonial o formen pareja estable con otra persona.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quienes tengan vínculo de parentesco por consanguinidad o adopción en línea recta o por consanguinidad en 2.º grado colateral.</li> <li>• Quienes estén unidos a otra persona por vínculo matrimonial o por pareja de hecho.</li> </ul>
Constitución	Se considera la existencia de pareja estable no casada cuando se haya producido la convivencia marital durante un periodo ininterrumpido de dos años, como mínimo, o se haya manifestado la voluntad de constituir la mediante escritura pública.	Se considera pareja de hecho la unión de dos personas que convivan de forma libre, pública y notoria, en una relación de afectividad análoga a la conyugal.	Se considera la existencia de la unión de hecho: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si la convivencia dura más de dos años de forma ininterrumpida.</li> <li>• Si durante la convivencia, tienen un hijo común.</li> <li>• Si se formaliza la relación de pareja en escritura pública.</li> </ul>	Se considera pareja de hecho la unión de dos personas mayores de edad, capaces, que convivan con la intención o vocación de permanencia en una relación de afectividad análoga a la conyugal, inscrita en el Registro de Parejas de Hecho de Galicia, expresando la voluntad de equiparar los efectos de la convivencia a los del matrimonio.	Se considera pareja de hecho la unión de dos personas mayores de edad o menores emancipadas.	Se considera pareja de hecho la resultante de la unión libre de dos personas, mayores de edad o menores emancipadas, siempre que se haya producido la inscripción de la misma, inscripción que tiene carácter constitutivo.
Acreditación	Si no existe escritura pública, mediante cualquiera de los medios de prueba admitidos en Derecho, especialmente, a través de acta de notoriedad o documento judicial que acredite la convivencia.	Inscripción en el Registro.	A través de cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluida la testifical.	Acta de notoriedad o cualquier otro medio admitido en Derecho.	La existencia de pareja estable puede acreditarse a través de cualquier medio de prueba admitido en Derecho.	Mediante certificación expedida por el Registro de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma.
Inscripción	Inscripción en el Registro de la Diputación General de Aragón.	Inscripción voluntaria en el Registro de Parejas Estables de las Illes Balears. La inscripción en este registro tiene carácter constitutivo.	No es necesaria, aunque de forma voluntaria la existencia de la pareja de hecho puede ser objeto de inscripción.	Inscripción en el Registro de Parejas de Hecho de Galicia.	El Gobierno de Navarra y los Ayuntamientos pueden crear Registros de Parejas Estables para facilitar, a través de su inscripción voluntaria, la prueba de su constitución.	En el Registro de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma. Las inscripciones practicadas en los registros municipales de aquellas localidades que cuenten con ellos pueden tener el mismo efecto constitutivo.

Como es fácil deducir de una comparación entre los requisitos establecidos en el párrafo cuarto, artículo 174.3 de la LGSS, y la regulación reflejada en el cuadro anterior, no existía coincidencia entre la legislación estatal (LGSS) y la legislación autonómica específica, ni en lo tocante a la consideración de la pareja de hecho, ni respecto de la acreditación de la misma, falta de coincidencia que se produce, de igual forma, entre las diferentes legislaciones autonómicas.

Por ello, con respecto al acceso a la pensión de viudedad, en los supuestos de parejas de hecho, podía producirse, en función de la residencia de la persona sobreviviente:

- a) Una aplicación directa de la legislación de la Seguridad Social, respecto de la consideración como pareja de hecho, o la acreditación de la misma, al tratarse de una persona residente en Comunidades Autónomas sin legislación específica en materia de parejas de hecho.
- b) La aplicación preferente de la legislación de Seguridad Social, en los ámbitos señalados, en los casos de residencia en una Comunidad Autónoma, con legislación específica en materia de parejas de hecho, pero sin competencia en materia de Derecho Civil propio.
- c) Por último, una aplicación preferente de la legislación autonómica sobre la estatal, en cuanto a la consideración de la pareja de hecho y la forma de su acreditación, en los casos de residencia en alguna de las Comunidades Autónomas con competencia en el ámbito de «Derecho Civil propio», lo cual no dejaba de ser sorprendente dado que se trata de una materia –las prestaciones de la Seguridad Social– reservada a la legislación básica del Estado (art. 149.1.17.<sup>a</sup> CE).

La situación anterior podía originar una diferenciación en el acceso a la pensión de viudedad, en razón de una circunstancia personal (la residencia o la vecindad), que difícilmente podía acomodarse a las exigencias constitucionales de igualdad efectiva y de protección social.

## EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

- 9 Por las razones apuntadas no era extraño que, más tarde o más temprano, la adecuación del contenido del párrafo 5.º del artículo 174.3 de la LGSS a las previsiones constitucionales en materia de Seguridad Social fuese sometida ante el Tribunal Constitucional, como sucede con el [Auto del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2011](#) (Roj.: ATS 13428/2011).

Unos breves apuntes en relación con el caso planteado:

- a) Se solicita una pensión de viudedad por parte de una persona, residente en la Comunidad de Asturias, que había formado una pareja de hecho con el causante, pensión que le es denegada por la Administración al no acreditarse los requisitos establecidos en la LGSS, en cuanto al tiempo de convivencia como pareja de hecho, la constitución formal de aquella y superar los requisitos de rentas. Interpuesta demanda ante el Juzgado de lo Social, si bien el órgano jurisdiccional aprecia la concurrencia de los requisitos de rentas y convivencia, sin embargo procede a denegar la prestación al no acreditarse la exigencia relativa a la inscripción de la pareja de hecho en algún registro específico o en un documento público.
- b) En el correspondiente recurso de suplicación, se alega, por parte de la recurrente, que, a efectos de la formalización de la pareja de hecho, debía aplicarse la legislación específica del Principado de Asturias (Ley 4/2002, de 23 de mayo, de parejas estables), conforme a la cual y a efectos de la constatación de la existencia de la pareja de hecho bastaba con la convivencia mínima de un año, convivencia que podía acreditarse por cualquier medio admitido en derecho. El Tribunal Superior de Justicia de Asturias desestima el recurso, al entender aplicable directamente, en cuanto a la consideración de la pareja de hecho y la acreditación de la misma, la legislación de Seguridad Social, y no la legislación autonómica, al carecer el Principado de Asturias de competencias en materia de Derecho Civil propio.
- c) En el pertinente recurso para la unificación de doctrina, el Tribunal Supremo acuerda elevar al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad, respecto de los párrafos 4.º y 5.º del artículo 174.3 de la LGSS, por posible vulneración del artículo 14 de la Constitución, al hacer depender el derecho a una prestación económica de la Seguridad Social del lugar de residencia o vecindad, originándose, de esta forma, situaciones de desigualdad.

10. Para el Alto Tribunal, en una materia que la Constitución reserva a la legislación básica del Estado (como es la Seguridad Social) y que descansa en un sistema –el de la Seguridad Social– basado en los principios de unidad, universalidad, igualdad y solidaridad<sup>41</sup>– la LMSS incorporó una regulación diferente para situaciones semejantes en el ámbito de prestaciones de Seguridad Social, sin que se aprecie que ese tratamiento diferente cumple con el «canon de constitucionalidad», de forma que esas diferencias se encuentren justificadas por ser objetivas, razonables y proporcionadas<sup>42</sup>.

Y esta diferencia no se salvaría considerando que la referencia a la «legislación específica» que señala el artículo 174.3.5.º de la LGSS no se limitase solo a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Derecho Civil, sino extendiéndola a todas las Comunidades Autónomas que hubiesen legislado sobre parejas de hecho, dada la regulación diferente entre las correspondientes disposiciones legales.

Todo lo anterior lleva al Tribunal Supremo al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, para verificar si el artículo 174.3.5.ª es contrario al principio de igualdad ante la Ley, por establecer unos requisitos, en el acceso a una prestación básica del sistema de la Seguridad Social, como es la pensión de viudedad, requisitos que no son los mismos para todas las personas, sino que dependen de que les sea de aplicación o no la legislación de una Comunidad Autónoma con Derecho Civil propio; en caso afirmativo, de que esa Comunidad haya establecido una legislación específica en materia de parejas de hecho; y, por último, de que las legislaciones específicas hayan establecido o no los mismos requisitos en cuanto a la consideración de la pareja de hecho y la forma de acreditar el cumplimiento de los mismos<sup>43</sup>.

## LA SOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: LA SENTENCIA DE 11 DE MARZO DE 2014

11. El Tribunal Constitucional, en su [Sentencia de 11 de marzo de 2014](#), va a acoger en grandes líneas el planteamiento contenido en el auto del Tribunal Supremo, haciendo primar las exigencias de los principios de igualdad y de prohibición de las diferenciaciones no justificadas en el acceso a las prestaciones de Seguridad Social, en relación con un pretendido respeto de las singularidades de la legislación civil de diferentes Comunidades Autónomas, considerando que el precepto cuestionado se inserta en el ámbito de la Seguridad Social, de modo que el mismo ha de valorarse desde la perspectiva de las competencias que, en materia de legislación básica de la Seguridad Social, ostenta el Estado.

Los fundamentos de la sentencia se pueden sintetizar en la forma siguiente:

- a) Dadas las diferencias en la regulación aprobada por las diferentes Comunidades Autónomas respecto de las parejas de hecho (tanto en aquellas que tienen competencia en materia de Derecho Civil, como en las que carecen de la misma), el acceso a la pensión de viudedad, en los supuestos señalados, puede resultar dife-

<sup>41</sup> El Tribunal Supremo considera que el artículo 174.3 de la LGSS no regula las parejas de hecho, ámbito que pertenece al Derecho Civil, en el que caben las especialidades de determinadas Comunidades Autónomas, sino que se trata de una disposición en materia de Seguridad Social, razón por la que la Ley no viene obligada a respetar Derecho Civil propio alguno.

<sup>42</sup> Llama la atención el Tribunal Supremo sobre la particularidad de que si la solicitante de la pensión de viudedad hubiese residido en la Comunidad Autónoma de Aragón, la misma hubiese accedido a la cobertura, dado el régimen más flexible y beneficioso respecto de la prueba en cuanto a la convivencia y a la acreditación de la pareja de hecho, contenido en la Ley aragonesa 6/1999, de Parejas Estables no casadas. La Ley anterior ha sido integrada en el Código Foral de Aragón ([Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo](#)).

<sup>43</sup> En el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal Supremo señala que, en caso de que se declarase la inconstitucionalidad del párrafo 5.º del artículo 174.3 de la LGSS existían dos posibilidades:

- a) La declaración de nulidad, por inconstitucional, del párrafo señalado, dejando solo en vigor el párrafo 4.º del mismo artículo, configurándose como regla general, y aplicable en todo el territorio del Estado, respecto de la consideración de pareja de hecho y la acreditación de la misma, en relación con la pensión de viudedad.
- b) Considerar que la remisión que se efectúa en el párrafo 5.º indicado a la «legislación específica» se entienda realizada no solo a las disposiciones legales de las Comunidades Autónomas con Derecho Civil propio, sino a todas las Comunidades Autónomas que hubiesen legislado, o legislasen de futuro, en el ámbito de las parejas de hecho, si bien se parte de que esta alternativa no haría desaparecer la posible desigualdad, dada las diferentes regulaciones autonómicas.

Esta interpretación del alcance extenso del párrafo 5.º del artículo 174.3 de la LGSS ya había sido defendida por la doctrina. *Vid.* SAMPEDRO CORRAL, M.: «[Modificaciones introducidas por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, en la prestación de muerte y supervivencia](#)», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 74, 2008.

rente, en dos aspectos a los que la propia LGSS supedita ese acceso: la consideración de la figura de pareja de hecho y la forma de acreditación de la misma (diferencia que se deduce solo con un análisis somero de las leyes respectivas).

- b) La constitucionalidad de tales diferencias ha de enmarcarse dentro del «régimen público de Seguridad Social», caracterizado por los principios de unidad y universalidad, al tiempo que ha de garantizarse la igualdad<sup>44</sup> de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social<sup>45</sup>, exigencias todas ellas que (art. 149.1.17 CE) se sitúan en la responsabilidad del Estado<sup>46</sup>.
- c) Consecuentemente, la determinación de los sujetos beneficiarios de la pensión de viudedad constituye una norma básica que corresponde establecerla al Estado, y ha de llevarla a cabo de forma unitaria e igual para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura, salvo razones excepcionales debidamente justificadas o vinculadas a la situación de necesidad que se trata de proteger<sup>47</sup>.
- d) Ni siquiera la previsión legal cuestionada puede encontrar su justificación, desde la vertiente de la constitucionalidad, en un pretendido respeto a la competencia autonómica en el ámbito del Derecho Civil, ya que aquella no puede caracterizarse como una norma de legislación civil, vinculada al artículo 149.1.8 de la Constitución Española<sup>48</sup>, sino como una norma de Seguridad Social que ha de establecer los requisitos que las parejas de hecho tienen que cumplir para poder lucrar en su momento una pensión de viudedad, regulación que precisa del total respeto al principio de igualdad<sup>49</sup>.

Frente a estas exigencias, el legislador, a través de la LMSS, introduce un factor de diversidad determinante de la desigualdad de trato en el régimen jurídico de la pensión de viudedad, desigualdad que carece de justificación razonable y objetiva, produciendo su aplicación un resultado desproporcionado, ya que, en función de la Comunidad Autónoma de residencia del superviviente de la pareja de hecho, se podrá tener o no acceso al cobro de la correspondiente pensión, lo cual es contrario a las previsiones constitucionales.

- e) De las dos alternativas que se señalaba en el auto del Tribunal Supremo, en el caso de la declaración de inconstitucionalidad del párrafo 5.º, artículo 174.3 de la LGSS, el Constitucional considera que solo puede admitirse la primera de ellas (el establecimiento de una regla única en la determinación de los beneficiarios de la pensión de viudedad, en los supuestos de parejas de hecho, contenida en el párrafo 4.º de dicho artículo), puesto que la otra alternativa (la consideración de que la expresión «Comunidades Autónomas con Derecho Civil propio» se entendiese realizada a todas las Comunidades Autónomas que hubiesen legislado

<sup>44</sup> El principio de igualdad no tiene que confundirse en todos los supuestos con el de la uniformidad. Para el Tribunal Constitucional –desde la [STC 22/1981, de 2 de julio](#)– que recoge la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el artículo 14 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, doctrina seguida por otras posteriores (por ejemplo la [STC 41/2013, de 14 de febrero](#)) el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, puesto que no toda desigualdad de trato normativo, respecto a la regulación de una determinada materia, supone una infracción del artículo 14 de la Constitución Española, sino solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, queda prohibida la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. En el fundamento jurídico 3.º de la [STC de 11 de marzo de 2014](#) se contiene todo un «relatorio» de sentencias del Tribunal Constitucional en las que se aborda el principio de igualdad.

<sup>45</sup> SSTC [124/89, de 7 de julio](#) o [239/2002, de 11 de diciembre](#).

<sup>46</sup> Para el Tribunal Constitucional las competencias establecidas en la Constitución tienen carácter irrenunciable [[STC 228/2012, de 29 de noviembre](#), FJ 6.º j)].

<sup>47</sup> El Tribunal Constitucional recuerda que, si bien ha admitido regulaciones diferentes en prestaciones sociales, derivadas de la residencia, como es el caso del subsidio de desempleo para trabajadores eventuales en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura ([STC 90/1989, de 11 de mayo](#)), en esos supuestos la diferencia de tratamiento en función de la residencia tenía una razón objetiva y razonable cual era la especial incidencia del desempleo en el sector agrario en las Comunidades señaladas, que producía una especial necesidad de cobertura. Sin embargo, en el acceso a la cobertura de la pensión de viudedad no puede justificarse que la situación de necesidad de las parejas de hecho se vea agravada según el territorio de residencia, circunstancia que sí justificaría la distinta regulación, ni tampoco que la finalidad de la prestación (atender a un estado real de necesidad del supérstite) varíe según la Comunidad Autónoma.

<sup>48</sup> El artículo 149.1.18 de la Constitución se refiere a la conservación, modificación y desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, materias que nada tienen que ver –a juicio del TC– con el precepto legal cuestionado, que no tiene por objeto la regulación de las parejas de hecho, ni guarda relación con las competencias autonómicas en materia de Derecho civil o foral, vinculadas al artículo 149.1.18 del texto Constitucional.

<sup>49</sup> De no hacerlo así, se produce el resultado de introducir diversidad regulatoria en un ámbito –el de la Seguridad Social– en el que el mantenimiento de un sustrato de igualdad en todo el territorio nacional deriva del artículo 14 de la Constitución Española en relación con el artículo 149.1.17 de aquella.

–o legislasen de futuro– sobre las parejas de hecho) no asegura la aplicación de los principios de igualdad y de no diferenciación en el acceso a una prestación de la Seguridad Social, dada la fuerte diversidad contenida, en cuanto a la consideración de la figura de la pareja de hecho y la forma de acreditar su existencia, en las diferentes leyes autonómicas.

12. En definitiva, y dado que no es posible deducir una 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, el Tribunal declara la nulidad, por inconstitucional, del párrafo 5.º del artículo 174.3 de la LGSS, por vulneración del artículo 14 del texto constitucional, en relación con el artículo 149.1.17.ª de aquel<sup>50</sup>.

## UNOS BREVES APUNTES SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Como consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional, a partir de la publicación de la misma en el Boletín Oficial del Estado, en el acceso a la pensión de viudedad, en los supuestos de parejas de hecho, se han de aplicar con exclusividad las reglas contenidas en el párrafo 4.º del artículo 174.3 de la LGSS, de modo que son beneficiarias de esta prestación las personas sobrevivientes que, cumplidos los requisitos de alta, cotización y límite de ingresos:
- a) Hubiesen constituido con la persona fallecida una pareja de hecho, considerando como tal 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 (o de otra forma, en los términos señalados por la jurisprudencia del TS)<sup>51</sup>, una convivencia estable y notoria con carácter inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años.
  - b) Además, la existencia de pareja de hecho se ha de acreditar 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.
  - c) La inscripción de la pareja de hecho, o la formalización de la misma en el correspondiente documento público, ha de haberse producido con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha del fallecimiento del causante.
14. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad derivada de esta Sentencia de 11 de marzo de 2014 no afecta a la «cosa juzgada» y al principio de seguridad jurídica, de modo que la aplicación de la misma solo es eficaz de futuro, es decir, respecto de nuevos supuestos o en relación con los procedimientos administrativos o los procesos judiciales en los que no haya recaído una resolución o una sentencia que haya adquirido firmeza.
15. Por último, aunque la declaración de inconstitucionalidad afecta al artículo 174.3.5.º de la LGSS, los razonamientos en que se basa la misma se pueden extender al Régimen de Clases Pasivas, por cuanto la regulación respecto del acceso a la pensión de viudedad en dicho Régimen, en los supuestos de parejas de hecho, en lo que se refiere a la consideración de la misma y a la acreditación de su existencia es semejante a la contenida en la LGSS, en cuanto

<sup>50</sup> La Sentencia de 11 de marzo de 2014 contiene un **voto particular**, suscrito por los magistrados Roca y Xiol Ríos, quienes discrepan del contenido de la sentencia, en función de dos motivos: de una parte, porque –a juicio de los magistrados discrepantes– debió inadmitirse la cuestión al no cumplirse «la exigencia del juicio de aplicabilidad», ya que el Tribunal Constitucional no debía aplicar el precepto cuestionado para resolver el asunto en el que surgieron las dudas de constitucionalidad; de otra, en razón de que la aplicación del precepto no causa situaciones de desigualdad en función de la Comunidad Autónoma de residencia, ya que la configuración del ordenamiento civil español como un sistema plural no ha sido considerada inconstitucional, ni contraria al principio de igualdad por parte del propio Tribunal Constitucional.

<sup>51</sup> *Vid.* nota 19.

que el artículo 38.4 de la Ley de Clases Pasivas del Estado<sup>52</sup>, si bien establece una regla de alcance general sobre tales cuestiones –en una redacción similar a la contenida en el párrafo 4.º del art. 174.3 LGSS–, sin embargo (y reproduciendo el contenido del párrafo 5.º de este último artículo) excepciona de su aplicación los supuestos de residencia en Comunidades Autónomas con «Derecho Civil propio» ya que, en tales casos, la existencia de la pareja de hecho se ha de acreditar conforme establezca su legislación específica.

No parece difícil concluir que si el establecimiento de diferencias no justificadas, ni razonables, en el acceso a la pensión de viudedad, en función de la residencia de la persona beneficiaria, ha llevado al Tribunal Constitucional a declarar la nulidad, por inconstitucional, de la regulación contenida en la LGSS, igual juicio ha de merecer la contenida en la Ley de Clases Pasivas del Estado, respecto del acceso a la pensión de viudedad en el Régimen de Clases Pasivas del Estado, por parte de personas que formaron una pareja de hecho con el causante.

---

<sup>52</sup> El apartado 4 del artículo 38 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por [Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril](#), establece lo siguiente:

«A efectos de lo establecido en este apartado (*el acceso a la pensión de viudedad en el Régimen de Clases Pasivas del Estado*), 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.

En las comunidades autónomas con Derecho Civil propio, la existencia de la pareja de hecho se acreditará conforme establezca su legislación específica».